

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Bijstandsregelingen

Flohimont, Valérie; Dermine, Élise; de Fauconval, Marie; Prud'Homme, Julie

Published in:

Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016

Publication date:

2016

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Flohimont, V, Dermine, É, de Fauconval, M & Prud'Homme, J 2016, Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening. in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016: wetgeving - rechtspraak*. Die Keure, Brugge, pp. 667-714.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BIJSTANDSREGELINGEN: DE OCMW'S EN HET RECHT OP MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE EN OP MAATSCHAPPELIJKE HULPVERLENING

Valérie Flohimont,

*UNamur, directeur onderzoekscentrum Vulnérabilités et Sociétés,
KU Leuven, Instituut Sociaal Recht, vrijwillig wetenschappelijk
medewerker*

**Elise Dermine, Marie de Bernard de Fauconval, Julie
Prud'Homme,**

*UNamur, onderzoeksters onderzoekscentrum Vulnérabilités et
Sociétés*

INHOUD

INLEIDING	671
HOOFDSTUK I. VERSCHILLENDE VORMEN VAN DIENSTVERLENING	672
§ 1. Maatschappelijke integratie	672
1. Algemeenheden	672
2. Samenwoning	673
§ 2. Maatschappelijke hulpverlening	675
1. Financiële tegemoetkoming	675
a. Equivalent leefloon	675
b. Periodieke of occasionele financiële hulpverlening	676
2. Beroepsintegratie	676
3. Medische hulp	677
4. Specifieke hulpverlening aan behoeftigen die onderhoudsgeld verschuldigd zijn	678
5. Installatiepremie	679
6. Referentieadres	679
7. Huurwaarborg	680
8. Hulpverlening aan asielzoekers	680
HOOFDSTUK II. GERECHTIGDEN	681
§ 1. Verblijfplaats, leeftijd en nationaliteit	681
1. Verblijfplaats	681
2. Leeftijd	682
3. Nationaliteit	683
§ 2. EU-onderdanen	684
1. Recht op maatschappelijke integratie	684
2. Recht op maatschappelijke dienstverlening	687
§ 3. Vreemdelingen uit derde landen	688
1. Recht op maatschappelijke integratie	688
2. Recht op maatschappelijke dienstverlening	690
a. Toepasselijke regels	690
b. Asielzoekers	692
c. Onwettig verblijvende vreemdelingen die ernstig ziek zijn	694

HOOFDSTUK III. TOEKENNINGSVOORWAARDEN

§ 1. De menselijke waardigheid

§ 2. Staat van behoeftigheid en ontstentenis van bestaansmiddelen

1. Ontoereikendheid van de bestaansmiddelen
2. Berekening van de bestaansmiddelen
 - a. Algemeenheden
 - b. Gezinsbijslag
3. Werkbereidheid
 - a. Recht op maatschappelijke integratie
 - b. Recht op maatschappelijke dienstverlening
4. Uitputting van het recht op uitkeringen en onderhoudsgeld
 - a. Uitputting van het recht op sociale uitkeringen
 - b. Uitputting van het recht op onderhoudsgeld

HOOFDSTUK IV. PROCEDURE

§ 1. Beslissing van de raad en betwistingen

§ 2. Samenwerkingsplicht

§ 3. Sociaal onderzoek

1. Modaliteiten van het sociaal onderzoek
2. Bewijskracht
3. Eerbiediging van het privéleven

HOOFDSTUK V. STANDSTILLVERPLICHTING

CONCLUSIE

AFKORTINGEN

INLEIDING

Sinds 2011 is het aantal gerechtigden op maatschappelijke integratie aanzienlijk gestegen, terwijl het aantal gerechtigden op maatschappelijke hulpverlening onder de vorm van het 'equivalent leefloon' daalde (1). Die cijfers moeten voorzichtig worden geanalyseerd, omdat de evolutie van het aantal gerechtigden, hetzij op maatschappelijke integratie, hetzij op maatschappelijke hulpverlening, sterk gebonden is aan conjuncturele factoren en aan bepaalde wetwijzigingen in andere sectoren dan die van de bijstandsregelingen. Zo is de stijging van het aantal gerechtigden op maatschappelijke integratie grotendeels te wijten aan "de overdrachten naar de OCMW's van werkzoekenden die gesanctioneerd worden door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (hierna: RVA)" (2), de wijzigingen in de werkloosheidswetgeving (3), "de groeiende onzekerheid van risicogroepen" (4), zoals laaggeschoolden, deeltijdse werknemers enz., voor wie het risico op armoede hoger is dan het gemiddelde (d.i. hoger dan 15,3 %) (5). De daling van het aantal gerechtigden op maatschappelijke hulpverlening wordt daarentegen onder andere beïnvloed door "de nieuwe maatregelen inzake asiel en migratie" (6). We komen hier verder op terug.

In het kader van onderstaande bijdrage focussen we op de maatschappelijke integratie en de maatschappelijke hulpverlening. Het is niettemin onmogelijk om de hele

- (1) POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, *Statistisch rapport*, december 2013, nr. 13, www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.4_bulletin_nl.pdf.
- (2) POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, *Statistisch rapport*, december 2013, nr. 13, 10, www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.4_bulletin_nl.pdf.
- (3) Zo verwijst de POD Maatschappelijke Integratie naar "de wijzigingen in de wetgeving op het vlak van de werkloosheidsverzekering en meer bepaald de beperking in de tijd van de beroepsinschakelingsuitkering, de verlenging van de duur van de beroepsinschakelingsstage tot een jaar voor de nieuwe werkzoekenden; de weigering van het recht op inschakelingsuitkeringen naar aanleiding van het niet-actief deelnemen aan een aanbod van een individueel inschakelingstraject; de verstrenging van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en de invoering van de DISPO-procedure (mogelijkheid om de rechthebbende van inschakelingsuitkeringen uit te sluiten in het kader van de activeringsprocedure van het zoekgedrag)". POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, *Statistisch rapport*, december 2013, nr. 13, 11, www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.4_bulletin_nl.pdf.
- (4) POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, *Statistisch rapport*, december 2013, nr. 13, 10, www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.4_bulletin_nl.pdf.
- (5) Zie daarover de editie 2013 van de interfederale armoedebareometer, <http://barometer.mi-is.be/>.
- (6) POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, *Statistisch rapport*, december 2013, nr. 13, 22, www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.4_bulletin_nl.pdf.

materie in details te bespreken. Bijgevolg spitsen we ons toe op de belangrijkste wijzigingen en ontwikkelingen van de periode 2011-2015.

In plaats van volgens de klassieke indeling maatschappelijke integratie enerzijds, maatschappelijke hulpverlening anderzijds, te werken, hebben we gekozen voor een thematische benadering. Als een gebruiker bij het OCMW aanklopt, beschikt dit laatste immers over een waaier aan hulpverleningsmogelijkheden. Na een overzicht van de hulpmogelijkheden (hoofdstuk I. Verschillende vormen van dienstverlening) besteden we aandacht aan de gerechtigden (hoofdstuk II. Gerechtigden). Daar spitsen we ons toe op de verblijfplaats-, leeftijds- en nationaliteitsvoorwaarden (§ 1. Verblijfplaats, leeftijd en nationaliteit), op de EU-onderdanen (§ 2. EU-onderdanen) en op de vreemdelingen uit derde landen (§ 3. Vreemdelingen uit derde landen). Die keuze wordt vooral verantwoord door het huidige debat over de migratiestroom. In een volgend hoofdstuk bespreken we bepaalde toekenningsvoorwaarden zoals menselijke waardigheid, staat van behoefte en ontstentenis van bestaansmiddelen, werkbereidheid, uitputting van het recht op uitkeringen en onderhoudsgeld (hoofdstuk III. Toekenningsvoorwaarden). We staan ook even stil bij procedurele elementen in verband met beslissingen van de OCMW-raad, samenwerkingsplicht en sociaal onderzoek (hoofdstuk IV. Procedure). Ten slotte ronden we af met een kijk op de standstillverplichting (hoofdstuk V. Standstillverplichting).

HOOFDSTUK I. VERSCHILLENDE VORMEN VAN DIENSTVERLENING

Voordat we de voorwaarden voor het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening verder bespreken aan de hand van de wettelijke aanpassingen en de jurisprudentiële ontwikkeling van de laatste vijf jaar, lijkt het ons noodzakelijk om de verschillende vormen van het recht op maatschappelijke hulpverlening en op maatschappelijke integratie samen te vatten.

§ 1. MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

1. Algemeenheden

Volgens artikel 2 wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (hierna: Leefloonwet) heeft elke persoon recht op maatschappelijke integratie. Dit recht kan bestaan uit een tewerkstelling en/of een leefloon, al dan niet gepaard gaande met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (7).

De OCMW's moeten, onder bepaalde voorwaarden, de meest aangewezen vorm van maatschappelijke integratie aan de rechthebbenden toekennen. Zo geeft de wetgever voorrang aan beroepsinschakeling voor jongeren tot 25 jaar (8), terwijl voor ouderen de keuze tussen tewerkstelling of leefloon aan de OCMW's wordt overgelaten (9).

(7) Art. 2 wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 31 juli 2002.

(8) Art. 6 en 10 wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 31 juli 2002.

(9) Art. 13 wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 31 juli 2002.

Het leefloon bestaat uit een forfaitair bedrag dat verschilt naargelang van de gezinstoestand van de rechthebbende. Op basis van artikel 14 Leefloonwet zijn er drie categorieën: alleenstaande, persoon met gezinslast en samenwonende. De concrete toepassing van de wet op de categorieën 'alleenstaande' en 'persoon met gezinslast' roept weinig vragen op, maar dit is niet het geval voor de categorie 'samenwonende'. We komen daar verder op terug.

De jongste aanpassing van de leefloonbedragen die, net als alle andere sociale uitkeringen aan de index worden onderworpen, dateert van september 2015. Thans bedraagt het leefloon (10):

- 551,81 euro voor een samenwonende persoon;
- 833,81 euro voor een alleenstaande;
- 1.111,62 euro voor een persoon met gezinslast.

Rekening houdend met het feit dat de armoedegrens voor een alleenstaande 1.085 euro bedraagt en 2.279 euro voor een gezin met twee volwassenen en twee kinderen (11), kunnen we ons toch afvragen of het maatschappelijk aanvaardbaar is dat de leefloonbedragen lager zijn dan de bedragen van de armoedegrens. Als vangnet voor behoeftigen die geen recht (meer) hebben op socialezekerheidsuitkeringen in de strikte betekenis van het woord, zou het waarschijnlijk menselijker en maatschappelijk verantwoord zijn om ervoor te zorgen dat de toegekende bedragen het mogelijk zouden maken om rechthebbenden uit de armoede te houden. Het leefloon kan weliswaar worden aangevuld met andere vormen van hulpverlening, toegekend op basis van de artikelen 57 e.v. OCMW-Wet, als dit nodig is. Maar zou het niet logischer en administratief eenvoudiger zijn om onmiddellijk wettelijke bedragen te bepalen die minstens evenveel zouden bedragen als de armoedegrens?

2. Samenwoning

Het begrip 'samenwonen' is niet zo helder als het op het eerste gezicht lijkt. Volgens artikel 14, § 1, 1° Leefloonwet wordt onder 'samenwonen' verstaan: het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen. Het al dan niet bestaan van een eventuele affectieve band tussen de samenwonenden is hier dus irrelevant (12).

(10) Zie POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, (equivalent) leefloon, www.mi-is.be/be-nl/print/ocmw/equivalent-leefloon, alsook de algemene Omz. "De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie", 17 juni 2015, www.mi-is.be.

(11) FOD ECONOMIE, "Armoederisico", <http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/cijfers/arbeid/leven/eu-silc/armoede> (raadpleging: 26 november 2015).

(12) Arbh. Luik 20 juli 2015, AR 2015/CL/1, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctll_2015_07_20_2015_cl_1.pdf.

In het kader van een geschil betreffende artikel 2 wet 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum (13), heeft het Hof van Cassatie in 1984 duidelijk gemaakt dat het begrip 'samenwonen' twee criteria inhoudt: enerzijds gaat het om personen die onder hetzelfde dak wonen en anderzijds regelen die personen hun huishoudelijke aangelegenheden samen (14). Zoals bevestigd door het Grondwettelijk Hof in 2011 en 2015, gaat het dus niet alleen om het delen van bepaalde kamers en gemeenschappelijke leefruimtes maar ook om het halen van een economisch-financieel voordeel uit de situatie (15). Bijgevolg zijn studenten, die samen op kot zitten, geen 'samenwonenden' in de zin van de Leefloonwet. Ze delen weliswaar bepaalde gemeenschappelijke leefruimtes (keuken, douche ...) maar halen geen economisch-financieel voordeel uit de situatie, althans in de zin van de Leefloonwet. Hetzelfde geldt voor een leefloongerechtigde die onder hetzelfde dak woont met een illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdeling, die niet over bestaansmiddelen beschikt en op geen enkele wijze kan bijdragen tot de uitgaven van het huishouden (16). In dat geval haalt de leefloongerechtigde geen economisch-financieel voordeel uit de situatie en dient hij als alleenstaande en niet als samenwonende te worden beschouwd (17).

Desalniettemin kunnen de maatschappelijke evolutie en de veelheid van samenlevingsvormen die thans bestaan, zoals de latrelatie, het kangoeroewonen of het mantelzorgwonen, vragen oproepen over het wettelijk begrip 'samenwonen'. Dat was het geval voor een rechter die, in het kader van een geschil tussen een leefloongerechtigde en het OCMW van Oostende, eerder de mening was toegedaan dat de feitelijke toestand waarvan hij moest kennisnemen, "noch die van 'samenwonende', noch die van 'alleenstaande' was" (18). Om die reden stelde hij een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof. Hij vroeg zich immers af of artikel 14, § 1 Leefloonwet geen lacune bevat die artikelen 10 en 11 Grondwet (hierna: Gw.) zou schenden door "het ontbreken van een categorie tussen de categorie 'persoon die met één of meerdere personen samenwoont' en de categorie 'alleenstaande persoon' en tussen de daarmee overeenstemmende bedragen" van het leefloon (19).

Het Grondwettelijk Hof stelde eerst vast dat "het forfaitaire karakter van het leefloon en het grote aantal individuele situaties van de rechthebbenden verklaren waarom de wetgever gebruikmaakt van categorieën die de verscheidenheid aan situaties nood-

(13) Art. 2 wet 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum werd opgeheven door art. 54 wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie maar de definitie van 'samenwonen' bleef onaangeroerd. Zie V. FLOHIMONT, "Note sous Cour constitutionnelle, 3 décembre 2015, n° 174/2015", RTDF 2016/1.

(14) Cass. 8 oktober 1984, Pas. 1985, I, 188.

(15) GwH 3 december 2015, nr. 174/2015; GwH 10 november 2011, nr. 176/2011.

(16) Het al dan niet rekening houden met de bestaansmiddelen van de samenwonende persoon wordt bepaald door art. 34 Leefloon-KB. Die bepaling wordt aangevuld door de algemene Omz. "De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie", 17 juni 2015, www.mf-is.be.

(17) GwH 10 november 2011, nr. 176/2011.

(18) GwH 3 december 2015, nr. 174/2015, p. 3; Arbrb. Gent 17 december 2014, AR 14/1846/A.

(19) GwH 3 december 2015, nr. 174/2015, I, 2.

zakelijkerwijs slechts met een zekere graad van benadering opvangen" (20). Daarna herhaalde het (21) dat de feitelijke situatie dient te worden vastgesteld op basis van het sociaal onderzoek dat door de bevoegde diensten van het OCMW moet worden gevoerd (22). Ten slotte, na te hebben verwezen naar de samenwoningscriteria (onder hetzelfde dak wonen en een financieel-economisch voordeel uit de situatie halen), besloot het Hof dat artikel 14, § 1 Leefloonwet geen lacune inhoudt en de artikelen 10 en 11 Gw. niet schendt. Naargelang van de feitelijke situatie kan de leefloongerechtigde die met een andere persoon samenwoont, hetzij onder de categorie 'alleenstaande', hetzij onder de categorie 'samenwonende' worden onderbracht. Indien hij een financieel-economisch voordeel uit de situatie haalt, wordt de leefloongerechtigde als samenwonende gekwalificeerd, zo niet wordt hij in de categorie 'alleenstaande' ondergebracht. Met andere woorden, ondanks de ontwikkeling van nieuwe samenlevings- en samenwoningsvormen volstaan de huidige categorieën van artikel 14, § 1 Leefloonwet (d.i. alleenstaande, samenwonende, persoon met gezinslast) om alle feitelijke situaties op te vangen, althans volgens het Grondwettelijk Hof. Of de wettelijke categorieën in de toekomst tot drie zullen (kunnen) worden beperkt, is uiteraard een andere vraag ...

§ 2. MAATSCHAPPELIJKE HULPVERLENING

Op basis van de OCMW-Wet dienen de OCMW's zowel lenigende als curatieve of preventieve hulp aan behoeftigen te verlenen. Om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de werkelijke behoeften van de aanvrager heeft de wetgever aan de OCMW's de mogelijkheid gegeven om voor de meest aangepaste vorm(en) van maatschappelijke hulpverlening te kiezen (23).

Die maatschappelijke hulpverlening kan verschillende vormen aannemen. Ze kan materieel of immaterieel zijn. De meest voorkomende vorm van materiële hulpverlening is ongetwijfeld de financiële tegemoetkoming, maar daarnaast is ook het verschaffen van een woning, het geven van voedingswaren enz. mogelijk. Onder immateriële hulpverlening wordt o.a. verstaan het verlenen van juridische adviezen, psychologische ondersteuning, medische zorgverlening, schuldbemiddeling.

1. Financiële tegemoetkoming

a. Equivalent leefloon

Het equivalent leefloon kan door het OCMW worden toegekend aan aanvragers die de voorwaarden om recht op leefloon te hebben niet vervullen, terwijl zij in een gelijkaardige situatie van behoefte verkeren. Meestal gaat het om personen die van het leefloon worden uitgesloten wegens hun nationaliteit of hun leeftijd.

(20) GwH 3 december 2015, nr. 174/2015, B.5.

(21) Hier verwijst het GwH naar zijn Besl. 10 november 2011, nr. 176/2011, B.2.1. t.e.m. B.4.

(22) Art. 19 Leefloonwet.

(23) Art. 57, § 1 OCMW-Wet.

b. Periodieke of occasionele financiële hulpverlening

In geval van onvoorziene uitgaven kan het OCMW een uitzonderlijke financiële tegemoetkoming toekennen aan de aanvrager zodat hij die uitgavenlast kan dragen. Daarnaast bestaan er ook sociale OCMW-fondsen die in de betaling van gas, elektriciteit, stookolie en water kunnen tussenkomen.

2. Beroepsintegratie

Het OCMW kan steun aan aanvragers verlenen door hun een job aan te bieden, hetzij door als werkgever op te treden (24), hetzij door samen te werken met een derde die als werkgever optreedt (25).

Wanneer het OCMW als werkgever tussenkomt, is dat met de bedoeling de betrokkene opnieuw in te schakelen in het stelsel van sociale zekerheid en in het arbeidsproces (26). In dat geval bepaalt artikel 60, § 7, lid 2 OCMW-Wet dat de periode van de tewerkstelling niet langer mag zijn dan de periode die voor de tewerkgestelde persoon nodig is om gerechtigd te worden op volledige sociale uitkeringen. Het doel van de wetgever bestaat er duidelijk in om de gerechtigde uit de maatschappelijke bijstand te halen en weer onder het toepassingsgebied van de sociale zekerheid *sensu stricto* te brengen.

In het kader van artikel 61 OCMW-Wet kan het OCMW samenwerken met derden (publieke of private instellingen) die de gerechtigde aan het werk zetten. Indien nodig, kan het OCMW de eventuele kosten van de samenwerking dragen.

Ten slotte kan het OCMW, in afwijking van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, gerechtigden die het zelf aangenomen heeft, ter beschikking stellen van andere instellingen. Die instellingen moeten op basis van artikel 61, lid 2 OCMW-Wet een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten met het OCMW en de tewerkgestelde gerechtigden moeten door een arbeidsovereenkomst met het OCMW verbonden zijn.

De bepalingen van de artikelen 60, § 7 en 61 OCMW-Wet zijn op zich niet nieuw, maar in het kader van de zesde staatshervorming worden de gewesten sinds 1 juli 2014 belast met de activering van werklozen, de arbeidsmarktbegeleiding van leefloners en de sociale economie (27). Veel OCMW's zijn derhalve ongerust en vrezen dat die regionalisering de continuïteit van hun opdrachten, de coördinatie tussen de gewesten en de beschikbare geldmiddelen in het gedrang zal brengen (28). Het lijkt voorbarig om hierover een standpunt in te nemen. Elk gewest moet eerst zijn bevoegdheden uitoe-

fenen vooraleer we verder kunnen ingaan op de gevolgen van de regionalisering. Dit is alleszins een onderwerp voor een komende vervolmakingscyclus.

3. Medische hulp

De medische hulp die door OCMW's wordt verleend, kan verschillende vormen aannemen:

- het in orde brengen van gezondheidszorgverzekering: het OCMW gaat na of de gezondheidszorgverzekering van de gerechtigde in orde is. Zo niet, onderneemt het de nodige stappen om die in orde te brengen. Net als iedereen kan de gerechtigde zijn verzekeringsinstelling kiezen (29);
- de tenlasteneming van regelmatige gezondheidszorgen: bepaalde OCMW's kennen een gezondheidskaart toe aan de gerechtigde. Die kaart is geldig voor een bepaalde duur en voor bepaalde zorgen (medische prestaties en/of geneesmiddelen). Op die manier is de gerechtigde er niet meer toe verplicht om voor elke medische prestatie of aankoop van geneesmiddelen het akkoord van het OCMW aan te vragen (30);
- de tenlasteneming van onregelmatige gezondheidszorgen;
- het opstellen van *requisitoria*: de verklaring die door het OCMW wordt opgesteld, laat aan de hulpbehoevende toe om de nodige zorgen te kunnen krijgen zonder de kosten ervan te moeten voorschieten, terwijl de zorgverlener de zekerheid heeft dat het OCMW de betrokken factuur zal betalen.

Wanneer OCMW's overeenkomsten sluiten met bepaalde ziekenhuizen, artsen of apotheken, in het kader van de medische hulp, kan de vraag worden gesteld of de gerechtigde nog vrij is om zijn instelling, arts of apotheek te kiezen. Met andere woorden, worden de medische kosten, verstrekt door een zorgverlener met wie het OCMW geen overeenkomst heeft gesloten, al dan niet ten laste genomen van het OCMW?

Voor een antwoord op die vraag kunnen we verwijzen naar een recente beslissing van de arbeidsrechtbank te Brussel. Volgens de arbeidsrechtbank is de "weigering tot tenlasteneming van een factuur voor tandverzorging en een tandprothese, omdat de verzorging verstrekt zal worden in een inrichting, met wie geen overeenkomst afgesloten werd, (...) een inbreuk op het beginsel van de vrije keuze van de tandarts, te meer aangezien het OCMW niet beweert dat de eiser die vrijheid zou hebben misbruikt, en ook niet aanvoert dat de kosten van de verzorging beduidend lager zouden liggen in een inrichting met wie dit OCMW een overeenkomst zou hebben afgesloten.

(24) Art. 60, § 7 OCMW-Wet.

(25) Art. 61 OCMW-Wet.

(26) POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, art. 60, § 7, 11 juli 2014, www.ml-is.be (raadpleging: 6 november 2015).

(27) Art. 6, § 1, IX BWI 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de wet 6 januari 2014.

(28) C. ERNOTTE, "Régionalisation de l'activation des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale", CPAS + 2011, nr. 1, 5; VERENIGING VAN DE STAD EN DE GEMEENTEN VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, AFDELING OCMW, Een

menswaardig bestaan voor iedereen, Federaal Memorandum 2014 van de OCMW's, technische nota, 2014, www.avcb-vsgb.be (raadpleging: 5 november 2015).

(29) Art. 60, § 5, OCMW-Wet.

(30) F. BOUQUELLE, C. MAES en K. STANGHERLIN, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. MORMONT en K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale, intégration sociale: le droit en pratique*, Brussel, la Charte, 2011, 13.

Daarbij komt nog dat de eiser zijn keuze voor de tandarts in kwestie rechtvaardigde op basis van het feit dat de cardioloog die diens follow-up verzekert ook in hetzelfde ziekenhuis actief is" (31).

Vreemdelingen die onwettig in België verblijven, hebben recht op dringende medische hulpverlening. Die benaming laat misschien vermoeden dat het enkel gaat om hoogdringende hulpverlening, maar het kan evengoed gaan om medisch onderzoek, behandeling bij de kinesitherapeut of gewone raadpleging bij een huisarts (32).

In het kader van de dringende medische hulpverlening heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat de toekenning van die hulpverlening, ten gevolge van een opname in een psychiatrische instelling, niet onderworpen wordt aan de indiening van een aanvraag door de betrokkene. De instelling kan zelf de aanvraag indienen in naam van de patiënt (33).

4. Specifieke hulpverlening aan behoeftigen die onderhoudsgeld verschuldigd zijn

Volgens artikel 68quinquies OCMW-Wet wordt het OCMW belast met "het toekennen van een specifieke hulp voor het betalen van onderhoudsgelden ten gunste van kinderen of van bijdragen voor geplaatste kinderen" (34). Het spreekt vanzelf dat de aanvrager aan een aantal voorwaarden moet voldoen:

- de onderhoudsplichtige heeft recht op het leefloon of op gelijkwaardige financiële maatschappelijke hulp;
- het onderhoudsgeld is verschuldigd krachtens een uitvoerbare gerechtelijke beslissing of een echtscheidingsovereenkomst;
- de onderhoudsplichtige levert het bewijs van de betaling van het onderhoudsgeld;
- het kind verblijft in België.

In het geval van geplaatste kinderen, wordt de tussenkomst van het OCMW beperkt tot 50 % van het verschuldigde bedrag, met een maximum van 1.100 euro per jaar.

Het arbeidshof te Brussel besliste dat "de specifieke hulp voor het betalen van onderhoudsgeld slechts [wordt] toegekend indien het onderhoudsgeld krachtens een vonnis verschuldigd is en de onderhoudsplichtige het bewijs van betaling van dit onderhoudsgeld voorlegt. Het vonnis kan slechts worden uitgevoerd door betaling aan de ouder en niet aan het kind. De instemming van die ouder met een andersluidende regeling heeft, gelet op het karakter van openbare orde van de aangelegenheid, geen

(31) Arrb. Brussel (12e k.) 28 april 2014, AR 13/14.495/A, *Soc.Kron.* 2015, nr. 3, 152.

(32) POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, (*Dringende Medische Hulp*, 23 november 2012, www.mi-is.be (raadpleging: 6 november 2015).

(33) Cass. 17 december 2012, AR C.10.0541.F, www.juridat.be.

(34) Art. 68quinquies, § 1, OCMW-Wet.

enkele invloed" (35). Concreet houdt die uitspraak in dat een ouder zich door een of ander omzeilingsmechanisme niet vrijwillig zou kunnen 'verarmen' om die specifieke hulp te kunnen genieten.

5. Installatiepremie

Het OCMW kan, op basis van artikel 57bis OCMW-Wet, een premie toekennen aan de persoon die de hoedanigheid van dakloze verliest door een woning te betrekken die hem tot hoofdverblijfplaats dient.

Als het om daklozen gaat, denken we meestal aan een zwerver, landloper of aan iemand die op straat 'woont'. Maar wat gebeurt er als het gaat om iemand die ertoe gedwongen werd zijn wettelijke verblijfplaats te verlaten en tegen een geringe prijs wordt gehuisvest bij een kennis? De arbeidsrechtbank te Brussel oordeelde dat de persoon die in dergelijke situatie verkeert, de voorwaarden vervult om recht op een installatiepremie te hebben. "*La personne contrainte de quitter son domicile conjugal et qui, avant de pouvoir disposer d'un logement personnel, a été hébergée chez une connaissance, même si elle paie une contribution aux frais de cette dernière, se trouve dans la situation qui ouvre le droit à la prime d'installation.*" (36)

6. Referentieadres

Het OCMW kan aan daklozen een referentieadres toekennen (37). Voor daklozen die niet in een instelling worden opgenomen, is het bevoegde OCMW het OCMW van de gemeente waar de dakloze feitelijk verblijft (38). Met andere woorden, als de dakloze onder een brug van de gemeente Leuven slaapt, is het OCMW van Leuven bevoegd en wordt het referentieadres van de dakloze dit van het OCMW van Leuven.

In meerdere beslissingen werd herhaaldelijk gezegd dat de toekenning van een referentieadres een vorm van hulpverlening is, die tot doel heeft het sociale en administratieve marginaliseren van de betrokkenen te vermijden (39).

(35) Arrb. Brussel (8e k.) 20 maart 2013, AR 2011/AB/630, *Soc.Kron.* 2015, nr. 3, 118.

(36) Arrb. Brussel (8e k.) 15 januari 2014, AR 2012/AB/444, *Soc.Kron.* 2015, nr. 3, 134.

(37) Art. 2 wet 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn jo. art. 1, § 2 wet betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

(38) Art. 2, § 7 wet 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

(39) Arrb. Bergen (7e k.) 16 oktober 2013, AR 2012/AM/418, *Soc.Kron.* 2015, nr. 3, 114; Arrb. Luik (afd. Namen) 24 juni 2014, AR 2013/AN/183, www.juridat.be.

7. Huurwaarborg

Het geven van een huurwaarborg kan in een aantal gevallen een belangrijke hinderpaal zijn voor de toegang tot een woning. Het recht op wonen is echter "een fundamenteel recht dat voor iedere persoon moet worden gewaarborgd om hem in staat te stellen een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid" (40). Om het recht op wonen te waarborgen, kan het OCMW in de huurwaarborg tussenkomen. Naargelang van de vorm van de huurwaarborg die door de verhuurder wordt gevraagd en in functie van de persoonlijke en feitelijke situatie van de aanvrager, kan het OCMW de vorm van die tussenkomst vrij kiezen.

Als de huurwaarborg niet in de vorm van geld wordt gevraagd, maakt het OCMW meestal gebruik van een borgbrief. Als de huurwaarborg door de verhuurder in geld wordt geëist, kan het OCMW hetzij het nodige waarborgbedrag aan de huurder geven, hetzij rechtstreeks een bankgarantie aan de verhuurder verlenen (41).

8. Hulpverlening aan asielzoekers

Artikel 3 wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (42) (hierna: Wet Asielzoekers) bepaalt dat elke asielzoeker recht heeft op een opvang die hem in staat moet stellen om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Onder 'opvang' wordt de materiële hulp verstaan die op grond van de Wet Asielzoekers wordt toegekend of de maatschappelijke dienstverlening die door OCMW's wordt verstrekt op basis van de OCMW-Wet. Met andere woorden, het kan gaan om huisvesting, maaltijden, kleding, medische zorgen, sociale en psychologische ondersteuning enz.

In principe is Fedasil bevoegd om dergelijke hulp te verlenen. Artikel 8 Wet Asielzoekers bepaalt echter dat de maatschappelijke dienstverlening in een aantal gevallen door het OCMW wordt verstrekt, m.n. wanneer de toewijzing van een opvangstructuur eindigt, wanneer de begunstigde van de opvang een statuut van tijdelijke bescherming kreeg toegekend of wanneer de begunstigde van de opvang een machting tot verblijf heeft verkregen van meer dan drie maanden, in overeenstemming met de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

(40) Aanhef KB 18 november 2015 houdende toekenning van een subsidie voor het jaar 2015 aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor de kosten voor het samenstellen van huurwaarborgen ten gunste van personen die ze niet kunnen betalen.

(41) Voor bijkomende inlichtingen, zie o.a. POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, *Huurwaarborgen*, www.mi-is.be/be-nl/ocmw/huurwaarborgen (raadpleging: 10 februari 2016).

(42) BS 7 mei 2007.

HOOFDSTUK II. GERECHTIGDEN

§ 1. VERBLIJFPLAATS, LEEFTIJD EN NATIONALITEIT

Het toepassingsgebied *ratione personae* van de Leefloonwet is restrictiever dan dat van de OCMW-Wet. Volgens artikel 1 OCMW-Wet heeft eenieder recht op maatschappelijke dienstverlening, terwijl artikel 3 Leefloonwet een aantal voorwaarden opsomt met betrekking tot de verblijfplaats, de leeftijd en de nationaliteit.

1. Verblijfplaats

Om recht te hebben op maatschappelijke integratie, moet de aanvrager zijn werkelijke verblijfplaats in België hebben (43). Het begrip 'verblijfplaats' wordt verder gedefinieerd door artikel 2 Leefloon-KB: de persoon die gewoonlijk en bestendig op het Belgisch grondgebied verblijft, zelfs als hij niet over een woonst beschikt of niet is ingeschreven in de bevolkingsregisters voor zover hij op het grondgebied van het Rijk mag verblijven, wordt geacht zijn werkelijke verblijfplaats in België te hebben.

Bij wet van 26 december 2015 (44) heeft de wetgever artikel 23 Leefloonwet aangevuld met een beperking inzake de duur van het verblijf in het buitenland in hoofde van een leefloner (45). Sinds 1 januari 2016 zijn er dus nieuwe regels van toepassing. Een gerechtigde mag maximum vier weken per kalenderjaar in het buitenland verblijven. Vóór zijn vertrek moet hij het OCMW op de hoogte stellen van elk verblijf van minstens één week. Hij moet de duur en de reden van zijn verblijf in het buitenland aan het OCMW mededelen. De uitbetaling van het leefloon wordt voor deze periode gewaarborgd op voorwaarde dat die in totaal niet meer dan vier weken per kalenderjaar overschrijdt. Als die periode de toegelaten vier weken per kalenderjaar overschrijdt, wordt de uitbetaling van het leefloon geschorst. De wetgever heeft het OCMW nochtans de mogelijkheid gelaten om daar anders over te beslissen in geval van uitzonderlijke omstandigheden die het langere verblijf in het buitenland verantwoordt.

Volgens de parlementaire werkzaamheden (46) beoogt de wetgever enerzijds "de persoon meer verantwoordelijk te maken in zijn relatie met het OCMW en dit door een waarborg met betrekking tot de uitbetaling van het leefloon te voorzien" (47), anderzijds ervoor te zorgen dat "de persoon verder zou kunnen genieten van zijn sociale begeleiding die hem de mogelijkheid geeft opnieuw in de samenleving te worden opgenomen. Het gaat namelijk om de toegang tot opleidingen en tot de arbeidsmarkt in België" (48). Met andere woorden: de wetgever beperkt het vrij verkeer van leefloners om reden van (her)inschakeling in de arbeidsmarkt. De wetgever verklaart

(43) Art. 3, 1° Leefloonwet.

(44) Art. 70 Programmawet (I), BS 30 december 2015.

(45) Art. 23, § 5 Leefloonwet.

(46) Ontwerp van programmawet (I), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479/001, 14-15.

(47) Ontwerp van programmawet (I), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479/001, 14.

(48) Ontwerp van programmawet (I), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479/001, 14.

trouwens uitdrukkelijk dat die maatregel zijn oorsprong vindt in de werkloosheidsreglementering (49).

In de oorspronkelijke versie van het wetsontwerp moest de leefloner elk verblijf in het buitenland aan het OCMW mededelen, ongeacht de duur ervan, en had de wetgever de bevoegdheid aan de Koning toevertrouwd om nadere voorwaarden en regels uit te werken (50). De Raad van State heeft kritiek geuit op de voorgestelde bepaling (51). Ook al gaat hij ervan uit dat de voorgestelde regel wettelijk en legitiem is en dat de wetgever die aanpassing als noodzakelijk kan beschouwen (52), zegt de Raad uitdrukkelijk dat "de controlemaatregelen en de sancties evenwel proportioneel [moeten] zijn ten aanzien van het nagestreefte doel". Daarna toont hij het gebrek aan evenredigheid van de voorgestelde bepaling aan. Het is dus om die reden dat de wetgever de aard van de sanctie (schorsing van de uitbetaling van het leefloon) en de strafbare feiten (verblijf in het buitenland langer dan vier weken per kalenderjaar) uitdrukkelijk heeft opgenomen in artikel 23, § 5 Leefloonwet.

Ten slotte moeten we hieraan nog toevoegen dat een aantal OCMW's recentelijk hebben laten weten dat ze niet over de nodige middelen beschikken om de gevraagde controles uit te voeren (53). De reactie van de minister, via de pers, was niet mild. Hij eist dat de OCMW's hoe dan ook de wet toepassen. De toekomst zal uitwijzen hoe, en misschien ook of, artikel 23, § 5 Leefloonwet concreet zal worden toegepast ...

De OCMW-Wet bevat geen expliciete bepaling in verband met de verblijfplaats van de gerechtigde. Niettemin wordt die voorwaarde in de rechtspraak en in de rechtsleer afgeleid uit de algemene economie van de wet en bijgevolg ook toegepast op het recht op maatschappelijke hulpverlening (54).

2. Leef tijd

Om recht op leefloon te hebben, moet de aanvrager meerderjarig zijn. Op grond van artikel 7 Leefloonwet wordt met een meerderjarige gelijkgesteld:

- de minderjarige persoon die ontvoegd is door huwelijk;
- de minderjarige persoon die één of meerdere kinderen ten laste heeft;
- de minderjarige persoon die bewijst zwanger te zijn.

(49) Ontwerp van programmawet (I), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479/001, 15.

(50) Ontwerp van programmawet (I), *Adv.RvS*, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479/001, 97.

(51) Ontwerp van programmawet (I), *Adv.RvS*, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479/001, 97-102.

(52) Ontwerp van programmawet (I), *Adv.RvS*, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479/001, 100.

(53) Zie o.a. RTL, *Les CPAS wallons ne parviennent pas à appliquer le contrôle des séjours à l'étranger: Willy Borsus n'y croit pas et les met en garde*, 28 januari 2016, www.rtl.be/info/belgique/societe/les-cpas-wallons-ne-parviennent-pas-a-appliquer-le-controle-des-sejours-a-l-etranger-willy-borsus-n-y-croit-pas-et-les-met-en-garde-789932.aspx.

(54) E. CORRA, "La condition de résidence" in H. MORMONT en K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – intégration sociale. Le droit en pratique*, Brussel, la Charte, 2011, 86-88.

De maatschappelijke hulp die daarentegen wordt verleend op basis van de OCMW-Wet, kan worden toegekend aan iedere behoeftige persoon, ongeacht de leeftijd.

3. Nationaliteit

Naast 'gerechtigde' met Belgische nationaliteit kunnen enkel bepaalde categorieën van vreemdelingen aanspraak maken op leefloon (55). Kort samengevat, gaat het om de volgende categorieën:

- EU-onderdanen die een verblijfsrecht genieten voor meer dan drie maanden;
- personen die als vreemdeling ingeschreven zijn in het bevolkingsregister;
- staatlozen;
- erkende vluchtelingen.

Volgens artikel 1 OCMW-Wet heeft elke persoon recht op maatschappelijke dienstverlening. Dat artikel 1 maakt geen onderscheid op grond van nationaliteit. De universele draagwijdte van dit artikel wordt desalniettemin sterk afgezwakt door artikel 57, § 2, 1° Leefloonwet dat een beperking tot dringende medische hulp inhoudt ten aanzien van personen die onwettig op het Belgisch grondgebied verblijven. Bovendien kunnen asielzoekers, zoals reeds vermeld, in principe aanspraak maken op hulpverlening *in natura* in een opvangcentrum van Fedasil, eerder dan op financiële tegemoetkoming vanwege het OCMW (56).

Het is ongetwijfeld ten aanzien van vreemdelingen dat de regelgeving sinds 2011 het meest werd aangepast door de wetgever. Zo werden o.a. bijkomende voorwaarden opgelegd aan EU-onderdanen die aanspraak op een leefloon willen maken en werden bepaalde onwettig verblijvende vreemdelingen uitgesloten van het recht op maatschappelijke hulp vanwege het OCMW. Die wetswijzigingen waren niet zonder gevolg volgens het Grondwettelijk Hof, dat meermaals daarover heeft moeten beslissen (57). We bespreken deze evolutie verder door eerst aandacht te besteden aan EU-onderdanen (§ 2) en daarna aan vreemdelingen uit derde landen (§ 3).

(55) Art. 3, 3° Leefloonwet.

(56) Wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen en art. 57ter OCMW-Wet.

(57) Gedurende de periode 2011-2015 werden verschillende bijdragen volledig besteed aan het recht op sociale bijstand voor vreemdelingen. Zie o.a. D. TORRES, "De vreemdeling en het recht op sociale bijstand", *TSR* 2013/1, 32-74; H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, 27; P. HUBERT, C. MAES, J. MARTENS en K. STANGHERLIN, "La condition de nationalité" in H. MORMONT en K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – intégration sociale. Le droit en pratique*, Brussel, la Charte, 2011, 95-244.

§ 2. EU-ONDERDANEN

1. Recht op maatschappelijke integratie

EU-onderdanen en hun gezinsleden hebben recht op maatschappelijke integratie op grond van artikel 3, 3° Leefloonwet, op voorwaarde dat ze een verblijfsvergunning van minstens 3 maanden hebben. Er bestaat geen verschil meer naargelang de EU-onderdaan al dan niet werkt. Tot 2013 werd geen verschil gemaakt tussen EU-onderdanen met een permanente verblijfsvergunning en EU-onderdanen met een verblijfsvergunning van minstens 3 maanden. Nochtans kon de toekenning van een leefloon het behoud van de verblijfsvergunning van meer dan 3 maanden beïnvloeden, terwijl dit niet het geval was wanneer de betrokkenen in het bezit waren van een permanente verblijfsvergunning (58). Ondanks de aanpassing van artikel 3, 3° Leefloonwet is dat nog steeds het geval (59).

Door de inwerkingtreding van de wet van 28 juni 2013 (60) heeft de wetgever een einde gesteld aan de gelijke behandeling tussen beide categorieën van EU-onderdanen. Sinds 11 juli 2013 (datum van de inwerkingtreding van die nieuwe bepaling) kunnen EU-onderdanen met een verblijfsvergunning van minstens 3 maanden pas na de eerste drie maanden van het verblijf aanspraak maken op het recht op maatschappelijke integratie.

Volgens de wetgever heeft die aanpassing de uitvoering van artikel 24, § 2 Richtlijn 2004/38 betreffende het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (hierna: Richtlijn Vrij Verkeer) (61) tot doel. Die Europese bepaling laat onder meer het gastland toe om een recht op sociale bijstand niet toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van het verblijf.

Die omzetting van artikel 24, § 2 Richtlijn Vrij Verkeer kan echter in vraag worden gesteld, rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel dat artikel 24, § 1 van de richtlijn inhoudt.

(58) H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, 21.

(59) In het kader van deze bijdrage beperken we ons tot het recht op maatschappelijke hulp en op maatschappelijke integratie. De onrechtstreekse beperkingen op het verblijfsrecht die verbonden zijn aan de toekenning van een of andere vorm van sociale hulpverlening komen hier niet aan bod. Over die specifieke vraag verwijzen we naar de uitstekende bijdrage van H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, 33-45.

(60) Art. 21 Programmawet 28 juni 2013, BS 1 juli 2013.

(61) Richtl. 2004/38/EG EP en Raad 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, <http://eur-lex.europa.eu>.

Het is duidelijk dat artikel 3, 3° Leefloonwet niet in overeenstemming is met het Europees recht in de mate dat die bepaling zonder onderscheid wordt toegepast op alle EU-onderdanen (62). Op grond van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie kan de uitzondering van artikel 24, § 2 Richtlijn Vrij Verkeer niet worden toegepast op werkende EU-onderdanen (of onderdanen die dat statuut behouden), noch op hun gezinsleden (63). Bovendien heeft het Grondwettelijk Hof, naar aanleiding van een geschil betreffende een gelijkaardige omzetting van artikel 24, § 2 Richtlijn Vrij Verkeer in het kader van de toekenning van maatschappelijke dienstverlening, besloten dat het gelijkheidsbeginsel werd geschonden (64). Het beroep, ingediend bij het Grondwettelijk Hof, had betrekking op artikel 57quinquies OCMW-Wet zoals gewijzigd door artikel 12 wet 19 januari 2012 (65), dat onder meer bepaalt dat de maatschappelijke dienstverlening door het OCMW niet verschuldigd is aan EU-onderdanen en hun familieleden gedurende de eerste drie maanden van het verblijf. Het Grondwettelijk Hof verklaarde: "Het motief dat steunt op de omzetting van een Europese richtlijn, terwijl die omzetting niet overeenstemt met de voorschriften ervan en met de interpretatie die het Hof van Justitie van de Europese Unie eraan geeft, zou evenwel geen motief van algemeen belang kunnen vormen, dat een achteruitgang van de sociale bijstand zoals bedoeld in artikel 23 Gw., al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 Gw., zou kunnen verantwoorden" (66). Per slot van rekening oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de aangevochten bepaling niet overeenstemde met artikelen 10 en 11 Gw.

De POD Maatschappelijke Integratie reageerde op die uitspraak van het Grondwettelijk Hof door op 5 augustus 2014 een omzendbrief (67) te publiceren. Die omzendbrief houdt in, dat artikel 3, 3° Leefloonwet in die zin dient te worden gelezen dat het niet van toepassing is op werkende EU-onderdanen en hun gezinsleden. Dit interpretatiemechanisme door middel van een omzendbrief is juridisch alleszins niet sluitend! In zijn beslissing over artikel 57quinquies OCMW-Wet heeft het Grondwettelijk Hof niet geopteerd voor een wetsconforme interpretatie van de aangevochten bepaling maar wel voor een gedeeltelijke vernietiging ervan (68). Men kan er bijgevolg zeker van zijn dat, als het Grondwettelijk Hof zou moeten oordelen over een gelijkaardig geschil betreffende artikel 3, 3° Leefloonwet, het dezelfde beslissing zou nemen.

Bovendien kan men zich ook afvragen of het recht op maatschappelijke integratie als een recht op sociale bijstand in de zin van artikel 24, § 2 Richtlijn Vrij Verkeer moet

(62) H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, 25-28.

(63) HvJ 4 juni 2009, *Vatsouras en Koupatantze*, C-22/08, en C-23/08, punt 32.

(64) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014.

(65) Wet 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers, BS 17 februari 2012.

(66) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.38.

(67) Omzendbrief betreffende de interpretatie van artikel 3, 3°, 2de streepje van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en artikel 57quinquies van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 8 augustus 2014.

(68) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, 55.

worden gekwalificeerd (69). Het Hof van Justitie heeft immers geoordeeld dat "uitkeringen van financiële aard, die ongeacht de kwalificatie ervan in de nationale wetgeving bestemd zijn de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, niet als een 'recht op sociale bijstand' in de zin van artikel 24, lid 2 Richtlijn 2004/38 kunnen worden beschouwd" (70). Zoals aangehaald door MORMONT en NEVEN is het recht op leefloon afhankelijk van de werkbereidheid van de betrokkene. Volgens het Hof van Justitie bewijst dergelijke voorwaarde echter "dat de uitkering ertoe strekt de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken" (71). Ten slotte houdt de doelstelling van de Leefloonwet de sociale integratie en beroepsintegratie van de gerechtigden in. Niettemin dienen we volledigheidshalve te vermelden dat het Grondwettelijk Hof, in hogervermelde beslissing, het volgende verklaarde: "hoewel bij de toekenning van dergelijke sociale bijstand rekening wordt gehouden met de werkbereidheid van de aanvrager of in een individueel geval ook de inschakeling in het beroepsleven kan worden bevorderd, kan niet worden gesteld dat het gaat om 'uitkeringen van financiële aard bestemd om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken' (...). Indien aan die interpretatie de voorkeur zou worden gegeven, dan zou immers elke werkzoekende burger van de Unie om maatschappelijke dienstverlening kunnen verzoeken, omdat hij als werkzoekende per definitie werkbereid is en in het beroepsleven wil worden ingeschakeld, wat ingaat tegen artikel 24, lid 2, van de richtlijn, dat juist de uitsluiting van werkzoekenden uit het socialebijstandstelsel toelaat tijdens de periode dat zij werk zoeken." (72)

Een andere vraag die in de rechtsleer voorkomt, betreft de overeenstemming van de duur van de uitsluiting voorzien in artikel 3, 3° Leefloonwet met het Europees recht. Op basis van de omzendbrief d.d. 5 augustus 2014 begint de periode van drie maanden te lopen vanaf de indiening van de aanvraag tot verblijfsvergunning van meer dan drie maanden. Vanaf hun aankomst op het Belgisch grondgebied beschikken EU-onderdanen over een periode van drie maanden om een dergelijke aanvraag in te dienen, vermits elke EU-onderdaan gedurende drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat mag verblijven zonder specifieke toelating (73). Als een EU-onderdaan zijn aanvraag tot verblijfsvergunning indient op het einde van de eerste termijn van drie maanden, kunnen er, als men de interpretatieregels van de omzendbrief naleeft, nog drie maanden verstrijken voordat hij aanspraak kan maken op maatschappelijke integratie. Dit is in totaal bijna zes maanden! De interpretatie van de Leefloonwet, zoals vervat in de omzendbrief, roept derhalve vragen op betreffende het ingaan van de driemaandelijke termijn. De Europese bepaling laat immers de uitsluiting toe ge-

durende de eerste drie maanden, niet tijdens de eerste zes maanden. In de toekomst is het ons inziens wenselijk dat het Hof van Justitie hierover wordt ondervraagd ...

2. Recht op maatschappelijke dienstverlening

Tot 2012 hadden EU-onderdanen en hun gezinsleden dezelfde rechten op maatschappelijke dienstverlening als de Belgische onderdanen zodra zij in het bezit waren van een verblijfsvergunning. Er werd geen onderscheid gemaakt naargelang van de duur of de reden van het verblijf. In 2012 heeft de wetgever die regel gewijzigd door artikel 57 *quinquies* OCMW-Wet aan te passen (74), teneinde het recht op maatschappelijke hulpverlening voor EU-onderdanen te beperken. Zoals gezegd, werd die bepaling voor het Grondwettelijk Hof aangevochten. Het Hof vernietigde gedeeltelijk de bestreden rechtsnorm, voor zover die van toepassing was op EU-onderdanen die de hoedanigheid van 'werker' (al dan niet werknemer) hebben of behouden en die wettelijk op het Belgisch grondgebied verblijven, alsook op hun gezinsleden (75). We komen hierop niet meer terug.

Maar in zijn beslissing heeft het Grondwettelijk Hof een andere uitzondering bevestigd. Het gaat met name om het recht van de OCMW's om maatschappelijke hulpverlening te weigeren aan EU-onderdanen die meer dan drie maanden in België mogen verblijven, omdat zij kunnen aantonen dat ze op zoek zijn naar werk en dat ze reële kansen hebben te worden aangeworven (76).

In het kader van hetzelfde geschil heeft het Grondwettelijk Hof onderzocht of het gelijkheidsbeginsel niet werd geschonden inzake het al dan niet toekennen van dringende medische hulp aan EU-onderdanen. Op basis van artikel 57 *quinquies* OCMW-Wet kan dringende medische hulp worden geweigerd aan bepaalde EU-onderdanen die wettig in België verblijven, terwijl op grond van artikel 57, § 2 OCMW-Wet diezelfde dringende medische hulp niet kan worden geweigerd aan vreemdelingen die onwettig in België verblijven (77). Het Hof oordeelde dat de situatie van EU-onderdanen gedurende de eerste drie verblijfsmaanden vergelijkbaar was met die van vreemdelingen die onwettig in België verblijven om de volgende redenen:

- het is mogelijk dat de betrokkenen onder geen enkel ziekteverzekeringssysteem zouden vallen (78);
- als ze een beroep doen op het socialebijstandstelsel, is het mogelijk dat ze uit het land worden verwijderd (79).

(69) Die vraag wordt gesteld door H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, 28-29.

(70) HvJ 4 juni 2009, *Vatsouras en Koupatantze*, C-22/08, en C-23/08, punt 45.

(71) HvJ 4 juni 2009, *Vatsouras en Koupatantze*, C-22/08, en C-23/08, punt 43, opgenomen door H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, 29, vn. 70.

(72) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.51.

(73) J.-Y. CARLIER, "La libre circulation des personnes dans l'Union européenne", *JDE* 2014, 172-173.

(74) Wet 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers, BS 17 februari 2012.

(75) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.41-B.44.

(76) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.48.1-B.51.

(77) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.52-B.55.12.

(78) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.55.1.

(79) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.55.2.

Het Hof was ook van mening dat de doelstelling van de wetgever, met name de financierbaarheid van de sociale bijstand te verzekeren, wettig was. In dat kader verwijst het eveneens naar de Richtlijn Vrij Verkeer die onder meer wordt bedoeld om te vermijden dat EU-onderdanen, die gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer, een onredelijke belasting zouden vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. In die zin oordeelde het Hof dat de betwiste maatregel redelijk verantwoord was ten aanzien van het beoogde doel. Maar verder stelde het vast dat de bestreden bepaling niet evenredig was, aangezien het gastland een einde aan het verblijfsrecht van EU-onderdanen kan stellen, o.m. als ze "een onredelijke belasting [vormen] voor het socialebijstandsstelsel van het Rijk" (80).

Ook al kunnen we de conclusie van het Grondwettelijk Hof bijtreden, toch dienen een aantal kanttekeningen bij de gevolgde redenering te worden gemaakt. Het is immers merkwaardig dat het Hof EU-onderdanen en vreemdelingen, die onwettig in België verblijven, vergelijkbaar verklaart omdat beide categorieën onder meer geen ziekteverzekering zouden kunnen hebben als ze in België aankomen (81), terwijl het verder vaststelt, naar aanleiding van het onderzoek naar het evenredigheids criterium, "dat in de meeste gevallen burgers van de Unie tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf op het Belgische grondgebied hetzij onder de Belgische ziekteverzekering of onder die van hun land van herkomst vallen, hetzij over een verzekering dienen te beschikken die de ziektekosten in het land volledig dekken" (82). Ons inziens was het veel duidelijker en correcter geweest om te oordelen dat EU-onderdanen en vreemdelingen, die onwettig in België verblijven, niet vergelijkbaar zijn en dat ze bijgevolg aan verschillende regels kunnen worden onderworpen.

§ 3. VREEMDELINGEN UIT DERDE LANDEN

1. Recht op maatschappelijke integratie

Op basis van artikel 3, 3° Leefloonwet genieten drie categorieën van vreemdelingen uit derde landen het recht op maatschappelijke integratie:

- vreemdelingen die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister;
- staatlozen;
- erkende vluchtelingen.

De omlijning van de eerste categorie, de in het bevolkingsregister ingeschreven vreemdelingen, is thans duidelijk en wordt niet meer ter discussie gebracht in de rechtspraak, noch in de rechtsleer. Het staat vast dat de in het vreemdelingenregister ingeschreven personen geen deel uitmaken van die categorie.

(80) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.55.10.

(81) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.55.1.

(82) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.55.8.

Daarentegen heeft een verschil in behandeling tussen staatlozen en erkende vluchtelingen nogal veel pennen in beweging gebracht. Hoewel dit verschil in behandeling de toekenning van het recht op maatschappelijke integratie beïnvloedt, ligt de oorzaak van dit verschil in behandeling in het verblijfsrecht van beide categorieën. Enerzijds, mogen de erkende vluchtelingen, op basis van artikel 49 wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wettelijk in België verblijven, vermits zij van die 'erkenning' genieten. Anderzijds, kunnen de erkende staatlozen geen aanspraak maken op hetzelfde verblijfsrecht. Ze blijven onderworpen aan de algemene regeling betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (83). De toekenning van het recht op maatschappelijke integratie wordt echter onderworpen aan een verblijfplaatsvoorwaarde. Dit houdt in dat de aanvrager over een geldige verblijfsvergunning moet beschikken. Dat vereiste heeft tot gevolg dat een erkende staatloze niet noodzakelijk aanspraak zal kunnen maken op het leefloon, aangezien de erkenning van zijn staatloosheid hem geen automatisch recht op een verblijfsvergunning geeft, in tegenstelling tot de erkende vluchtelingen.

In 2009 heeft het Grondwettelijk Hof hierover geoordeeld dat die situatie op discriminerende wijze afbreuk kon doen aan de grondrechten van de staatloze, in het bijzonder "wanneer is vastgesteld dat de staatloze deze hoedanigheid heeft verkregen omdat hij buiten zijn wil zijn nationaliteit heeft verloren en dat hij aantoonde dat hij geen wettige en duurzame verblijfstitel kan verkrijgen in een andere Staat waarmee hij banden zou hebben" (84). Aangezien deze schending van het gelijkheidsbeginsel te wijten is aan een lacune in de wet 15 december 1980 (85), namelijk "de ontstentenis van een wettelijke bepaling die aan de in België erkende staatlozen een verblijfsrecht toekent dat vergelijkbaar is met datgene dat die vluchtelingen genieten" (86), liet het Hof aan de grondrechters de taak over om eventuele schendingen van het gelijkheidsbeginsel vast te stellen. Het Grondwettelijk Hof verwees hiervoor naar artikel 159 Gw. en naar artikel 98 KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

De vraag was dus of de grondrechters de redenering van het Grondwettelijk Hof zouden bijtreden (87). Zouden die rechters schendingen van het gelijkheidsbeginsel uitspreken wanneer zij zouden moeten oordelen over gelijkaardige gevallen? Of zouden ze zich beperken tot de vaststelling van de lacune en bijgevolg de regering die leemte laten opvullen? Twee beslissingen, die op 16 november 2011 door het arbeidshof te

(83) Art. 98 KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 27 oktober 1981.

(84) GwH 17 december 2009, nr. 198/2009, B.7.

(85) Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980.

(86) GwH 17 december 2009, nr. 198/2009, B.8.

(87) Zie hierover V. LAUVAUX, "L'accès de l'apatride reconnu à l'aide sociale", *Chron.D.S.* 2012, vol. 8, 441-442; R. SABINDEMY, "Note sous les arrêts de la Cour du travail de Bruxelles et de la Cour du travail de Liège du 16 novembre 2011 concernant l'octroi du RIS [revenu d'intégration sociale] aux apatrides reconnus", *Rev.dr.étr.* 2011, vol. 165, 532-533.

Brussel (88) en het arbeidshof te Luik (89) werden uitgesproken, weerspiegelen maar al te goed de verschillende standpunten van de grondrechters ter zake.

Gedurende de periode 2011-2015 werd de situatie duidelijker dankzij twee beslissingen voortvloeiend uit de rechtspraak van enerzijds het Grondwettelijk Hof (90), anderzijds het Hof van Cassatie (91). Beide dateren van 2012. Op 11 januari 2012 besloot het Grondwettelijk Hof dat de wetgever in de leemte moet voorzien door de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen aan te passen (92). Daarnaast is het Hof van oordeel dat, in afwachting van een wetgevende tussenkomst, de arbeidsgerechten een einde moeten stellen aan de gevolgen van de vastgestelde discriminatie (93). *In casu* ging het om een geschil betreffende de toekenning van een gewaarborgde gezinsbijslag aan het kind van een staatloze, maar de beslissing van het Grondwettelijk Hof omtrent de ongrondwettelijkheid, voortvloeiend uit de leemte in de wet van 15 december 1980, strekt zich uit tot het geheel van het socialebijslandsstelsel. In zijn uitspraak van 5 november 2012 verwijst het Hof van Cassatie naar de arresten van het Grondwettelijk Hof d.d. 17 december 2009 en d.d. 11 januari 2012 voor zijn vaststelling dat de weigering van een verblijfsvergunning aan een erkende staatloze, die alle wettelijke voorwaarden vervult, in strijd is met de Grondwet.

Er lijkt vandaag geen twijfel over te bestaan dat de grondrechters de leemte moeten opvullen, o.a. aan de hand van de uitspraken van het Grondwettelijk Hof en van het Hof van Cassatie, teneinde het leefloon toe te kennen aan erkende staatlozen die voldoen aan alle wettelijke voorwaarden. Zo oordeelde trouwens het arbeidshof te Luik op 27 november 2012 (94).

2. Recht op maatschappelijke dienstverlening

a. Toepasselijke regels

De vreemdelingen met een verblijfsvergunning die in België verblijven, hebben recht op maatschappelijke dienstverlening, in tegenstelling tot vreemdelingen die onwettig in België verblijven. Die laatsten hebben enkel recht op dringende medische hulp (95).

(88) Arbh. Brussel 16 december 2011, AR 2008/AB/50698, www.juridat.be.

(89) Arbh. Luik 16 december 2011, AR 2011/AL/64, www.juridat.be.

(90) GwH 11 januari 2012, nr. 1/2012.

(91) Cass. 5 november 2012, AR S.12.0020.F, www.juridat.be, APT 2013, vol. 1, 126, JTT 2013, vol. 1145, 3, Pas. 2012, vol. 11, 2136, Rev.dr.étr. 2012, vol. 170, 568 en 704, RW 2014-15, vol. 8, 297, nota; Chron.D.S. 2015, vol. 2, 99 en T.Vreemd. 2013, vol. 3, 255.

(92) GwH 11 januari 2012, nr. 1/2012, B.12.1.

(93) GwH 11 januari 2012, nr. 1/2012, B.12.2.

(94) Arbh. Luik (afd. Namen) 27 november 2012, AR 2012/AN/59, www.juridat.be.

(95) Art. 57, § 2 OCMW-Wet.

De asielzoekers die wettig in België verblijven, ontvangen in principe materiële hulp in een van de opvangcentra van Fedasil, eerder dan een financiële tegemoetkoming van het OCMW (96).

Op die regels bestaat een aantal uitzonderingen. Zo kunnen bepaalde categorieën van vreemdelingen die onwettig in België verblijven, materiële hulp genieten, al dan niet financieel. Het gaat bijvoorbeeld om asielzoekers wier aanvraag werd geweigerd en die bereid zijn om vrijwillig naar hun land van oorsprong terug te keren, of om niet-vergezeld minderjarige asielzoekers. Daarnaast is er bijvoorbeeld ook de toekenning van maatschappelijke hulp aan ouders van Belgische kinderen of aan personen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren om medische redenen.

De maatschappelijke dienstverlening aan niet EU-onderdanen, d.i. vreemdelingen uit derde landen, evolueert voortdurend. Het gaat om belangrijke uitdagingen inzake menswaardigheid en migratiestroom. Hierin spelen het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een belangrijke rol, des te meer daar het grondrechten en Europese regelgeving betreft. Het aantal beslissingen, voortvloeiend uit de rechtspraak, en de regelmatige wetwijzigingen zijn niet meer te tellen. In het kader van onderstaande bijdrage vatten we dus de hoofdlijnen van de evolutie van de laatste vijf jaar samen. Voor meer details verwijzen we naar recente bijdragen die uitsluitend gewijd zijn aan de maatschappelijke dienstverlening t.v.v. vreemdelingen (97).

De meeste opmerkelijke ontwikkelingen inzake maatschappelijke dienstverlening aan vreemdelingen betreffen vooral twee categorieën: enerzijds de asielzoekers, anderzijds de ernstig zieke vreemdelingen. Vooraleer daar grondiger op in te gaan, vermelden we nog *pro memorie* de poging van de wetgever om in 2013 (98) artikel 57sexies in de OCMW-Wet in te voeren. Door de opname van die bepaling wou de wetgever bepaalde wettig in België verblijvende vreemdelingen uitsluiten van het recht op maatschappelijke dienstverlening. Het ging met name om vreemdelingen die een verblijfsvergunning hadden gekregen op grond van artikel 9bis wet 15 december 1980, omdat zij over een arbeidsvergunning B of een beroepskaart beschikten. Maar die poging is dode letter gebleven door de tussenkomst van het Grondwettelijk Hof dat in 2015 oordeelde dat die bepaling ongrondwettig was, daar ze artikel 23 Gw. schond. Het Hof was de mening toegedaan dat de beoogde bestrijding van sociale fraude en fraude inzake toegang tot het verblijfsrecht niet kon verantwoorden dat bepaalde categorieën van wettig in België verblijvende vreemdelingen automatisch zouden worden uitgesloten van het recht op maatschappelijke dienstverlening (99).

(96) Wet Asielzoekers.

(97) H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales en sécurité sociale hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, coll. Formation permanente CUP, vol. 150, 14-172; P. HUBERT, C. MAES, J. MARTENS en K. STANGHERLIN, "La condition de nationalité" in H. MORMONT en K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale - intégration sociale. Le droit en pratique*, Brussel, la Charte, 2011, 95-244; D. TORFS, "De vreemdeling en het recht op sociale bijstand", TSR 2013/1, 32-74.

(98) Programmawet 28 juni 2013, BS 1 juli 2013.

(99) GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015.

Het was niet zozeer de verantwoording van de maatregel (pertinentiecriteria) die een probleem stelde, als wel het onevenredige karakter van de aangevochten rechtsnorm (evenredigheidscriteria). We komen hier verder op terug (*infra*, hoofdstuk V. Standstillverplichting).

b. Asielzoekers

Naar aanleiding van de vorige vervolmakingscyclus sociale zekerheid (2006-2010), schetsten CUYPERS en TORFS al de crisis van de opvang van asielzoekers en de wettelijke bepalingen die aangenomen werden om de verzadiging van het Fedasil-netwerk tegen te gaan (100). Sindsdien is het tekort aan opvangplaatsen in Fedasil-centra blijven bestaan. Men kan nog moeilijk spreken van een 'opvangcrisis', aangezien hier geen sprake is van een tijdelijke toestand, maar wel van een permanente situatie! Het is derhalve in deze context dat wij de nieuwe wetsbepalingen en de ontwikkelingen in de rechtspraak bespreken.

In 2009 heeft de wetgever Fedasil de mogelijkheid gegeven om materiële hulp te weigeren aan asielzoekers die een derde aanvraag indienen. Naar aanleiding van die wetswijziging rees de vraag of asielzoekers recht op maatschappelijke dienstverlening vanwege het OCMW hebben gedurende de periode tussen de indiening van de nieuwe aanvraag en de beslissing over de ontvankelijkheid ervan (101). Door de wet van 19 januari 2012 (102) heeft de wetgever die vraag beantwoord. Artikel 11 wet van 19 januari 2012 past artikel 57ter OCMW-Wet zodanig aan dat het OCMW de toekenning van maatschappelijke dienstverlening aan asielzoekers die een nieuwe aanvraag indienen, kan weigeren. 'Bij wijze van compensatie' werd artikel 6 Wet Asielzoekers aangepast, waardoor het recht op materiële opvang van de betrokkenen in Fedasil-centra met 30 dagen wordt verlengd.

Als reactie op de opvangcrisis van 2009 en het gebrek aan opvangplaatsen had de wetgever Fedasil de mogelijkheid gegeven om onder bepaalde voorwaarden (o.m. het ontbreken van opvangplaatsen) asielzoekers naar de OCMW's te verwijzen. Die verwijzing moet in principe plaatsvinden op basis van een spreidingsplan, goedgekeurd door de regering. Naar aanleiding van de vorige vervolmakingscyclus noteerden CUYPERS en TORFS dat een dergelijk spreidingsplan niet aangenomen werd (103). Aansluitend bij CUYPERS en TORFS dienen ook wij het ontbreken van het aangekondigde spreidingsplan vast te stellen.

Op basis van artikel 11, § 4 Wet Asielzoekers kan Fedasil in uitzonderlijke omstandigheden verbonden aan de beschikbare opvangplaatsen in de opvangstructuren, de

asielzoekers naar de OCMW's verwijzen. De grondrechters hebben sinds 2008 meermaals moeten oordelen over de betekenis van 'uitzonderlijke omstandigheden'. Concreet was de hoofdvraag of de verzadiging van het Fedasil-netwerk als een 'uitzonderlijke omstandigheid' kon worden beschouwd. De antwoorden hierop waren nogal uiteenlopend (104). De hoogste jurisdicties hebben tussen 2011 en 2015 een einde aan de controverse gesteld. Het Hof van Cassatie heeft in 2012 geoordeeld dat het ontbreken van opvangplaatsen in Fedasil-centra als een uitzonderlijke omstandigheid in de zin van artikel 11 Wet Asielzoekers dient te worden beschouwd (105). In 2013 heeft het Hof van Cassatie dezelfde interpretatie aangenomen in verband met artikel 13 Wet Asielzoekers (106) en op 25 juni 2013 trad de Raad van State het standpunt van het Hof van Cassatie bij (107).

Ten slotte keurde het Hof van Justitie in 2014 de verwijzing van asielzoekers naar de OCMW's, in geval van ontstentenis van opvangplaatsen in Fedasil-centra, goed (108). Het Hof van Justitie verklaarde immers dat "Richtlijn 2003/9 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzet dat de lidstaten, in geval van verzadiging van de opvangstructuren voor asielzoekers, laatstgenoemden doorverwijzen naar instellingen die onder het algemene stelsel van openbare hulpverlening vallen, mits dat stelsel waarborgt dat de in die richtlijn neergelegde minimumnormen ten aanzien van de asielzoekers worden geëerbiedigd" (109).

Het Hof van Justitie heeft ook de nadruk gelegd op het feit dat "het totale bedrag van de uitkeringen die de materiële opvangvoorzieningen dekken, [moeten volstaan] om een menswaardige levensstandaard te bieden die voldoende is om de gezondheid te verzekeren en de asielzoekers bestaansmiddelen te waarborgen door hen in staat te stellen met name huisvesting te vinden, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de bescherming van het belang van personen met bijzondere behoeften" (110).

In zijn beslissing heeft het Hof van Justitie het beginsel van de continuïteit van de hulpverlening eveneens benadrukt. NEVEN en MORMONT stellen hierover vast dat de beslissingen van de arbeidsgerechten, in het kader van procedures in kort geding, door deze verklaring van het Hof van Justitie worden bevestigd (111). Fedasil moet derhalve asielzoekers opvangen vanaf het begin van de procedure tot de effectieve tussenkomst van een OCMW.

(100) D. CUYPERS en D. TORFS, "Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening" in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid*, Brugge, 2011, 801-802.

(101) Zie o.a. hierover M. DALLEMAGNE, P. LAMBILLON en J.-C. STEVENS, "Les écueils de la loi accueil, ou de Charybde en Scylla" in F. ETIENNE en M. DUMONT (dir.), *Regards croisés sur la sécurité sociale*, CUP, Anthemis, 2012, 759.

(102) Wet 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers, BS 17 februari 2012.

(103) D. CUYPERS en D. TORFS, "Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening" in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid*, Brugge, 2011, 802.

(104) Voor een grondige bespreking, zie H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, 75-76.

(105) Cass. 26 november 2012, AR S.11.0126.N., www.juridat.be, *Rev.dr.étr.* 2012/4, nr. 170, 569.

(106) Cass. 7 januari 2013, AR S.11.011.F, *Rev.dr.étr.* 2012/4, nr. 170, 570.

(107) RvS 25 juni 2013, nr 224.068, www.raddvst-consetat.be.

(108) HvJ 27 februari 2014, C-79/13, www.curia.europa.eu.

(109) HvJ 27 februari 2014, C-79/13, punt 52.2), www.curia.europa.eu.

(110) HvJ 27 februari 2014, C-79/13, punt 52.1), www.curia.europa.eu.

(111) H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, 85-86.

c. Onwettig verblijvende vreemdelingen die ernstig ziek zijn

Op grond van artikel 57, § 2 OCMW-Wet hebben ernstig zieke vreemdelingen die onwettig in België verblijven, geen recht op maatschappelijke hulpverlening, met uitzondering van dringende medische hulp. In 1999 heeft het Grondwettelijk Hof de draagwijdte van die regel afgezwakt door vast te stellen dat die bepaling strijdig zou zijn met de artikelen 10 en 11 Gw., indien ze zonder meer zou worden toegepast "op personen die, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid zijn gevestigd te geven aan het bevel België te verlaten" (112).

Die pretoriaanse uitzondering gaf aanleiding tot belangrijke ontwikkelingen in de rechtspraak, voornamelijk met betrekking tot de bewijslast en de beoordelingscriteria van de 'medische onmogelijkheid van terugkeer'. Voor een overzicht van de recente beslissingen hierover verwijzen we naar de interessante analyse van MORMONT en NEVEN (113).

Daarnaast rijzen ook vragen in verband met ernstig zieke vreemdelingen, die in België verblijven op grond van een regularisatieprocedure die op artikel 9ter wet 15 december 1980 steunt. Concreet gaat het om een vreemdeling die "op zodanige wijze lijdt aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in zijn land van herkomst of het land waar hij verblijft" (114). De indiening van een beroep tegen een verblijfsweigering bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft geen schorsende werking als de aanvraag tot verblijfsvergunning op artikel 9ter van voornoemde wet steunt. Vreemdelingen die een dergelijk beroep indienen worden dus niet beschouwd als onwettig verblijvend in België, met als gevolg dat ze tijdens de beroepsprocedure geen recht op maatschappelijke hulpverlening hebben, met uitzondering van dringende medische hulp. Dit is niet het geval voor vreemdelingen die de subsidiaire beschermingsstatus aanvragen op grond van artikel 48/4 van diezelfde wet. Het eventuele beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is opschortend, met als gevolg dat de betrokkenen aanspraak kunnen maken op maatschappelijke hulpverlening tijdens de beroepsprocedure.

In 2013 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het verschil in behandeling tussen beide categorieën tijdens de beroepsprocedure voor de Raad van Vreemdelingenbetwistingen geen schending van de Grondwet inhoudt (115). Het Hof bracht nochtans een nuance aan, door te stellen dat "erover moet worden gewaakt dat zij [de betrokkenen] (116), teneinde te vermijden dat het beperken van de maatschappelijke

dienstverlening tot de dringende medische hulp voor personen die aan een ernstige ziekte lijden, een reëel risico voor hun leven of fysieke integriteit met zich meebrengt, de medische verzorging, zowel van preventieve als van curatieve aard, kunnen krijgen die noodzakelijk is om een dergelijk risico te weren" (117).

Nochtans, heeft het Hof van Justitie in het licht van het Europees recht in 2014 het standpunt van het Grondwettelijk Hof in vraag gesteld. In het arrest-*Abdida* heeft het Hof van Justitie onder andere beslist dat de verblijfsweigering op grond van artikel 9ter wet 15 december 1980 als een 'terugkeerbesluit' in de zin van artikel 3, punt 4 Richtlijn 2008/115 (118) dient te worden beschouwd (119). Rekening houdend met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie betekent dit volgens het Hof van Justitie dat "het beroep dat wordt ingesteld tegen een besluit waarbij een derdelander die aan een ernstige ziekte lijdt, wordt gelast het grondgebied van een lidstaat te verlaten, wanneer de uitvoering van dat besluit voor die derdelander een ernstig risico inhoudt dat zijn gezondheidstoestand op ernstige en onomkeerbare wijze verslechtert" een schorsende werking moet hebben, en dat de nationale regeling moet voorzien in "de elementaire levensbehoeften van die derdelander, teneinde te verzekeren dat de dringende medische zorg en de essentiële behandeling van ziekte daadwerkelijk worden verstrekt tijdens de periode waarin die lidstaat, als gevolg van het instellen van dat beroep, verplicht is de verwijdering van die derdelander uit te stellen" (120). Met andere woorden: de Belgische wetgever moet ervoor zorgen dat het beroep schorsende werking heeft en dat de betrokkene aanspraak kan maken op maatschappelijke hulpverlening tijdens de beroepsprocedure (121).

In het licht van de uitspraak van het Hof van Justitie lijkt de beslissing van het Grondwettelijk Hof d.d. 21 maart 2013 niet in overeenstemming met het Europees recht. In de rechtsleer (122) en in een deel van de rechtspraak (123) wordt dus beweerd dat alle vreemdelingen die een beroep hebben ingediend tegen een dergelijke beslissing (verblijfsweigering ten gevolge van een verblijfsaanvraag op basis van art. 9ter wet 15 december 1980), aanspraak kunnen maken op het recht op maatschappelijke

(112) GwH 30 juni 1999, nr. 80/99, B.5.2.

(113) H. MORMONT en J.-F. NEVEN, "Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers" in J. CLESSE en J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, 2014, 125-135.

(114) Art. 9ter wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B5 31 december 1980.

(115) GwH 21 maart 2013, nr. 43/2013.

(116) Dit zijn de vreemdelingen die op grond van art. 9ter wet 15 december 1980 een verblijfsvergunning hebben aangevraagd die hun werd geweigerd en die bijgevolg een beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hebben ingediend.

(117) GwH 21 maart 2013, nr. 43/2013, B.13.

(118) Richtlijn 2008/115/EG EP en Raad 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

(119) HvJ 18 december 2014, *CPAS Ottignies-Louvain-la-Neuve t. Abdida*, C-562/13, punt 39.

(120) HvJ 18 december 2014, *CPAS Ottignies-Louvain-la-Neuve t. Abdida*, C-562/13, punt 63.

(121) Voor een grondige bespreking van die rechtspraak van het Hof van Justitie, zie L. TSOURDI, "Le régime belge de la régularisation médicale face au juge de l'Union européenne", *Newsletter EDEM*, november-december 2014; N. KLAUSSER, "Etrangers malades et droit de l'Union européenne: entre accroissement et restriction des garanties juridiques", *La Revue des droits de l'homme*, januari 2015, <http://revdh.revues.org>; M.-B. HIERNAX, "Quels droits pour les étrangers gravement malades? Actualités du 9ter", *Rev.dr.étr.* 2015, nr. 180, 535.

(122) L. TSOURDI, "Le régime belge de la régularisation médicale face au juge de l'Union européenne", *Newsletter EDEM*, november-december 2014; M.-B. HIERNAX, "Quels droits pour les étrangers gravement malades? Actualités du 9ter", *Rev.dr.étr.* 2015, nr. 180, 535.

(123) Arbrb. Luik 28 april 2015, AR 15/296/A; Arbrb. Luik 28 april 2015, AR 15/55/C; Arbrb. Luik 3 maart 2015, AR 15/17/C.

dienstverlening om aan hun basisbehoeften te voldoen tijdens de duur van de beroepsprocedure. Er dient nochtans te worden opgemerkt dat in een ander deel van de rechtspraak (124) wordt gezegd dat het recht op maatschappelijke hulpverlening niet aan alle vreemdelingen moet worden toegekend, maar enkel aan sommigen onder hen die in zeer uitzonderlijke omstandigheden verkeren.

We zijn van oordeel dat het beroep ingediend door de betrokkenen tegen een weigeringsbeslissing, een schorsende werking zou moeten hebben. Dankzij dergelijke schorsende werking zouden de betrokkenen worden beschouwd als wettig in België verblijvend, wat hun de mogelijkheid zou geven aanspraak te maken op maatschappelijke dienstverlening. Gezien de juridische onzekerheid waarmee de betrokken vreemdelingen te kampen hebben, pleiten we voor een tussenkomst van de wetgever die de Belgische regelgeving op het Europees recht zou moeten afstemmen.

HOOFDSTUK III. TOEKENNINGSVOORWAARDEN

Het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening steunen op verschillende toekenningsvoorwaarden. Aangezien onderstaande bijdrage niet bedoeld wordt om een volledig overzicht van de materie voor te stellen maar wel om de ontwikkelingen van de laatste vijf jaar te bespreken, spitsen we ons toe op de voorwaarden die tijdens de besproken periode (2011-2015) het voorwerp hebben uitgemaakt van aanzienlijke evolutie of (hevige) discussie.

§ 1. DE MENSELIJKE WAARDIGHEID

De menselijke waardigheid is een vaste waarde, maar geen vast begrip. Het wordt nergens gedefinieerd. In de wetgeving staat er geen definitie van en in de rechtspraak wordt nagegaan of bepaalde feitelijke situaties al dan niet conform de menselijke waardigheid zijn, zonder verwijzing naar een of andere definitie. Ook al is dit geen ideale situatie, toch biedt de afwezigheid van een wettelijke of jurisprudentiële definitie het voordeel van een evolutieve notie die regelmatig kan worden aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

Het recht op maatschappelijke dienstverlening wordt enkel toegekend als de aanvrager kan aantonen dat "een vorm van maatschappelijke dienstverlening (...) noodzakelijk is teneinde [hem] in staat te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid" (125). De maatschappelijke dienstverlening dient ongetwijfeld de basisbehoeften te dekken zoals woning, gezondheidszorgen, voeding, hygiëne ... maar geleidelijk aan kan men een evolutie naar persoonlijke ontplooiing van de aanvrager vaststellen in de rechtspraak. Dit is op een zekere manier conform het welbekende standpunt van het Grondwettelijk Hof, volgens hetwelk "uit artikel 23, tweede lid, van de Grondwet volgt ook dat het recht een menswaardig leven te leiden onder meer kan worden verwezenlijkt door het geheel van de economische, sociale

(124) Arbrb. Bergen en Charleroi 23 april 2015, AR 14/4787/A.

(125) GwH 11 maart 2009, nr. 50/2009.

en culturele rechten, waarvan de combinatie ertoe strekt eenieder in staat te stellen dat recht te genieten" (126). We komen hier niet op terug.

Het gevoel een leven te leiden dat niet conform de menselijke waardigheid is, kan aanzienlijk verschillen van het juridisch begrip dat recht op maatschappelijke dienstverlening geeft. Zo is het niet omdat men in een zeer bescheiden woning woont, dat men niet conform de menselijke waardigheid leeft (127). De situatie van de aanvrager wordt beoordeeld aan de hand van concrete feiten en elementen die toelaten om enerzijds aan te tonen dat de aanvrager geen menswaardig leven kan leiden en anderzijds te bepalen in welke mate de aanvrager behoeftig is.

Vanaf het moment waarop wordt vastgesteld dat een persoon geen menswaardig leven kan leiden, heeft hij recht op maatschappelijke dienstverlening. De vraag is dan of die maatschappelijke hulp retroactief kan worden toegekend. In 2006 heeft het arbeidshof te Luik geweigerd om aan een aanvrager maatschappelijke hulpverlening toe te kennen voor de periode die zich situeerde tussen de indiening van zijn aanvraag bij het OCMW en de beslissing van het Hof. Dit laatste steunt zijn beslissing op het argument dat de maatschappelijke dienstverlening per definitie niet kan worden toegekend voor het verleden (128). De aanvrager diende een voorziening in cassatie in en in 2012 verklaarde het Hof van Cassatie: "*aucune disposition légale ne prévoit que l'aide sociale ne peut pas être rétroactivement accordée à la personne qui y a droit.*" Aangezien het arbeidshof te Luik de toekenning van de maatschappelijke dienstverlening aan de aanvrager had geweigerd, voor de periode tussen zijn aanvraag bij het OCMW en de beslissing van het Hof, vernietigde het Hof van Cassatie de beslissing van het arbeidshof.

Desalniettemin is de vraag naar de retroactieve toekenning van maatschappelijke dienstverlening nogal controversieel. In de rechtspraak vindt men drie strekkingen. Sommige arbeidsgerechten menen dat maatschappelijke dienstverlening in alle gevallen retroactief kan worden toegekend. Ze steunen hun redenering op hogervermeld cassatiearrest (129). Daarnaast gaan bepaalde arbeidsgerechten ervan uit dat maatschappelijke dienstverlening alleen voor de toekomst kan worden toegekend, in de mate dat het leiden van een leven dat in het verleden niet conform de menselijke waardigheid was, niet kan worden rechtgezet (130). Ten slotte zijn anderen van oordeel dat de huidige gevolgen van het niet-menswaardig leven dat men in het verleden leidde, dienen te worden vergoed. Zo verklaarde het arbeidshof te Luik dat "*vu l'impossibilité de rétablir purement et simplement pour le passé le demandeur d'aide dans des conditions de vie conforme à la dignité humaine, [il convient] de réparer autant que faire se peut, les conséquences actuelles du manquement passé d'une vie conforme à la dignité humaine*" (131).

(126) GwH 26 april 2007, nr. 66/2007, B.10.3.

(127) Arbrb. Brussel 23 oktober 2002, Soc.Kron. 2008, 104.

(128) "L'aide sociale ne [peut] par nature être accordée pour le passé" in Cass. 17 december 2007, AR S.07.0017.F, www.juridat.be.

(129) Arbh. Brussel 7 maart 2012, AR 2010/AB/1011; Arbh. Brussel 28 maart 2013, AR 2011/AB/1109, www.juridat.be.

(130) Arbrb. Verviers 6 februari 2013, AR 11/1569/A, www.juridat.be.

(131) Arbh. Luik (5e k.) 21 april 2010, AR 36408/09, www.juridat.be.

Volledigheidshalve dient te worden verwezen naar een recente beslissing waarin een verschil tussen gerichte en permanente dienstverlening wordt gemaakt. Volgens het Hof zou permanente dienstverlening retroactief kunnen worden toegekend, terwijl gerichte dienstverlening enkel voor het verleden zou kunnen worden toegekend, indien zij nog een impact zou hebben op het moment van de beslissing (132).

§ 2. STAAT VAN BEHOEFDIGHEID EN ONTSTENTENIS VAN BESTAANSMIDDELEN

Op grond van de Leefloonwet wordt het recht op maatschappelijke integratie toegekend aan de persoon die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Dit houdt in dat de betrokkene niet over toereikende bestaansmiddelen beschikt, noch aanspraak erop kan maken, noch in staat is ze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven (133).

Het recht op maatschappelijke dienstverlening wordt daarentegen toegekend aan personen die een leven leiden dat niet conform de menselijke waardigheid is. Dit houdt in dat de betrokkene in staat van behoefte moet zijn. Aangezien dit begrip de laatste vijf jaar geen aanzienlijke evolutie heeft doorgemaakt, komt de staat van behoefte niet ter sprake in het kader van onderstaande bijdrage.

1. Ontoereikendheid van de bestaansmiddelen

De persoon die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt, kan aanspraak maken op het recht op maatschappelijke integratie als hij aan de verschillende toekenningsvoorwaarden voldoet. De vraag kan worden gesteld of het ontbreken van bestaansmiddelen 'onvrijwillig' moet zijn in hoofde van de aanvrager. Met andere woorden, wat gebeurt er als de aanvrager niet over voldoende middelen beschikt wegens eigen vergissingen, onwetendheid, nalatigheid of fout? Op basis van de rechtspraak van het Hof van Cassatie (134) meent VERSAILLES (135) dat OCMW's geen rekening mogen houden met dergelijke tekortkomingen, aangezien dat erop zou neerkomen een bijkomende voorwaarde toe te voegen aan de wettelijke vereisten. Dit standpunt vindt men ook in de rechtspraak. Zo oordeelde bijvoorbeeld het arbeidsgerecht te Brugge dat "eventuele nalatigheden of fouten in hoofde van de echtgenote van een leefloongerechtigde, die haar gebrek aan bestaansmiddelen hebben veroorzaakt, kunnen de leefloongerechtigde zelf geen nadeel berokkenen, bv. door hem slechts het leefloon als samenwonende in plaats van als alleenstaande toe te kennen" (136). Het OCMW zal wellicht de oorzaak van het gebrek aan bestaansmiddelen onderzoeken maar dergelijk onderzoek is bedoeld om de naleving van de wettelijke voorwaarden na te gaan (137).

(132) Arbh. Luik (13e k.) 20 november 2012, AR 2012/AN/61, www.juridat.be.

(133) Art. 3, 4° Leefloonwet.

(134) Cass. 10 januari 2000, S.99.0044; Cass. 9 februari 2009, S.08.0090.F/1, www.juridat.be.

(135) P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, 2011, 105.

(136) Arbrb. Brugge 16 oktober 2013, AR 13/1149/A, www.juridat.be.

(137) P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, 2011, 106, met verwijzing naar Arbrb. Charleroi (5e k.) 19 september 2006, AR 66 213/R, onuitg.

2. Berekening van de bestaansmiddelen

a. Algemeenheden

Volgens de Leefloonwet worden alle middelen van de aanvrager in aanmerking genomen (138). Die regel wordt concreet uitgevoerd door het Leefloon-KB. Bepaalde auteurs menen dat die werkwijze belangrijke prerogatieven aan de wetgever ontnemt door die aan de regering toe te vertrouwen (139). Hoe dan ook wordt in het Leefloon-KB vermeld welke middelen al dan niet, geheel of gedeeltelijk, in aanmerking komen.

Op basis daarvan werd door arbeidsgerechten o.m. beslist dat de volgende middelen het recht op maatschappelijke integratie niet in de weg staan:

- eigenaar zijn van een wagen die noodzakelijk is om een job te vinden (140);
- een onregelmatige tussenkomst van de sociale dienst van een onderwijsinstelling (141);
- het kosteloos genot van een bouwvallige woning met zichtbare vochtigheidsproblemen (142).

Er werd daarentegen beslist om rekening te houden met de provisionele vergoeding die de gerechtigde ontving naar aanleiding van een verkeersongeval (143).

Inzake vrijstelling van beroepsinkomsten dient volledigheidshalve te worden verwezen naar de omzendbrief van gewezen staatssecretaris De Block waarin de voorwaarden voor de sociaalprofessionele vrijstelling van de beroepsinkomsten nader worden gepreciseerd (144).

b. Gezinsbijslag

De gezinsbijslag komt in principe niet in aanmerking voor de berekening van de bestaansmiddelen in het kader van de Leefloonwet (145). Desondanks heeft het Hof van Cassatie onlangs moeten oordelen over het al dan niet in rekening nemen van kinderbijslag. In drie geschillen ging het specifiek over de kinderbijslag die de ouder van de

(138) Art. 16 Leefloonwet.

(139) P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, 2011, 109.

(140) Arbh. Brussel (8e k.) 21 mei 2015, AR 2015/1438, www.juridat.be.

(141) Arbh. Brussel (8e k.) 11 juli 2012, AR 2011/AB/329, www.juridat.be.

(142) Arbh. Bergen (7e k.) 26 april 2012, AR 2010/AM/258 en 2010/AM/259, www.juridat.be.

(143) Arbh. Luik (5e k.) 7 september 2011, AR 2010/AL/727, www.juridat.be.

(144) Omzendbrief 25 juli 2014 betreffende de herziening van de voorwaarden voor de sociaalprofessionele vrijstelling van de beroepsinkomsten (art. 35, § 1, lid 1 KB 11 juli 2002), www.mi-is.be/be-nl/doc/ocmw/omzendbrief-betreffende-de-herziening-van-de-voorwaarden-voor-de-sociaalprofessionele-vrijs.

(145) Art. 22 Leefloon-KB.

aanvrager van het recht op maatschappelijke integratie ontvangt. Is de kinderbijslag die de ouder van de aanvrager ontvangt een bestaansmiddel van de aanvrager?

Het Hof van Cassatie oordeelde dat, op basis van artikel 16, § 1, alinea 1 Leefloonwet, de kinderbijslag die de ouder van de aanvrager ontvangt, een bestaansmiddel van de ouder is en niet van de aanvrager. Om die reden kan artikel 22, § 1, b) Leefloon-KB niet worden toegepast, aangezien het enkel betrekking heeft op het geval waar de aanvrager van het leefloon bijslagtrekkende is voor zijn eigen kinderen.

Om te bepalen of de kinderbijslag die de ouder van de aanvrager ontvangt, al dan niet in aanmerking komt voor de berekening van de bestaansmiddelen van de persoon met wie de aanvrager samenwoont, dient te worden gekeken naar de algemene omzendbrief betreffende het recht op maatschappelijke integratie (146). In principe "mag geen rekening worden gehouden [met de gezinsbijslag die de ouder voor de aanvrager ontvangt] voor de berekening van de bestaansmiddelen, noch bij de ouders, noch bij de jongere, omdat hij de bijslag niet zelf te zijnen gunste ontvangt" (147). De kinderbijslag komt slechts in aanmerking als de jongere aanvrager die zelf ontvangt. Deze regel wordt echter genuanceerd door aan het OCMW toe te laten om "aan de jongere [die nog samenwoont met zijn ouder] te vragen om zijn rechten uit te putten door de gezinsbijslag voor zichzelf aan te vragen" (148).

3. Werkbereidheid

De sociaal gerechtigde kan worden tewerkgesteld, hetzij op basis van de Leefloonwet, hetzij in het kader van het OCMW-Wet.

a. Recht op maatschappelijke integratie

Om recht op maatschappelijke integratie te hebben, moet de aanvrager in principe werkbereid zijn (149). Het doel van de maatschappelijke integratie is immers de professionele integratie van de aanvrager, de (her)inschakeling in de arbeidsmarkt. De werkbereidheid veronderstelt dat de betrokkene actief naar werk zoekt. In het kader van de Leefloonwet berust "het bewijzen van de werkbereidheid (...) niet meer bij de aanvrager alleen" (150). De aanvrager kan enkel van de verplichting tot werkbereidheid worden vrijgesteld om gezondheids- of billijkheidsredenen met betrekking

(146) Algemene Omzendbrief 17 juni 2015 betreffende de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, www.mi-is.be/be-nl/doc/ocmw/algemene-omzendbrief-betreffende-de-wet-van-26-mei-2002-betreffende-het-recht-op-maatschapp.

(147) Algemene Omzendbrief 17 juni 2015 betreffende de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 74.

(148) Algemene Omzendbrief 17 juni 2015 betreffende de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 74.

(149) Art. 3, 5° Leefloonwet.

(150) Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1603/001, 13.

tot de aanvraagperiode en niet tot het moment waarop de (gerechtelijke) beslissing wordt genomen (151).

Zoals verklaard door het arbeidshof te Luik, wordt de werkbereidheid beoordeeld "*dans la durée, de façon raisonnable et adaptée à la situation personnelle du demandeur* (...), dont un comportement d'ensemble sera pris en considération: on prendra en compte un ensemble de démarches accomplies par le demandeur (...), de façon répétée et sérieuse, en vue de trouver un emploi" (152). Die voorwaarde moet dus geval per geval, op redelijke wijze worden nagegaan (153). Desondanks dient de aanvrager actief op zoek te zijn naar werk. De inschrijving als werkzoekende bij een gewestelijke dienst volstaat dus niet om aan te tonen dat de aanvrager aan de wettelijke voorwaarde voldoet (154). Bijkomend mag de aanvrager geen arbeidsbetrekking weigeren zonder gegronde redenen (155) en kan hij zich niet beperken tot een te specifieke sector om werk te zoeken. De betrokkene dient desnoods zijn zoektocht naar werk te verruimen. Doet hij dat niet, dan kan hem het recht op maatschappelijke integratie worden geweigerd (156).

De vraag kan worden gesteld of de aanvrager als zelfstandige zou kunnen werken om zijn werkbereidheid aan te tonen. In dat kader dient alleszins te worden verwezen naar een beslissing van de arbeidsrechtbank te Oudenaarde. Volgens de rechter, "door als zelfstandige te werken in zijn eenmanszaak toont betrokkene aan dat hij in staat is om te werken en inkomen te verdienen. Dat hij zelf kiest om als zelfstandige verder te werken in een niet-rendabele eenmanszaak, in plaats van zijn arbeid ter beschikking te stellen van een werkgever, en daarom vrijwillig verzaakt aan de mogelijkheid tot het verwerven van een inkomen, is een keuze die niet ten laste van de gemeenschap dient te vallen. Betrokkene toont daarom in deze omstandigheid zijn werkbereidheid niet aan" (157). De arbeidsrechtbank verwijt de aanvrager niet zozeer als zelfstandige te werken, als wel om in een niet-rendabele zaak te werken. De vraag is echter of een beroepsactiviteit als zelfstandige niet *in se* een financieel risico inhoudt en of de rendabiliteit van dergelijke zaak met zekerheid op voorhand kan worden bepaald ...

Een andere vraag betreft de gevolgen van de uitsluiting van de werkloosheidsverzekering op het naleven van de werkbereidheidsvoorwaarde in het kader van het recht op maatschappelijke integratie. Als de aanvrager van het recht op maatschappelijke integratie door de RVA wordt bestraft wegens gebrek aan werkbereidheid, kan het OCMW dan daarop steunen om eventueel te beslissen dat de betrokkene niet werkbereid is? De arbeidsrechtbank te Brussel besliste in 2011 dat dergelijke sanctie van de RVA geen invloed kan hebben op het al dan niet vervullen van de werkbereidheidsvoorwaarde in het kader van de Leefloonwet (158).

(151) Arbh. Luik (5e k.) 5 september 2012, AR 2011/AL/298, www.juridat.be.

(152) Arbh. Luik (5e k.) 5 september 2012, AR 2011/AL/298, www.juridat.be.

(153) Arbrb. Charleroi 19 januari 2010, AR 09/2754/A, www.juridat.be.

(154) Arbh. Brussel (8e k.) 20 november 2014, AR 2012/AB/1252, www.juridat.be.

(155) Arbh. Luik (13e k.) 17 april 2012, AR 2011/AN/97, www.juridat.be.

(156) Arbh. Brussel (8e k.) 13 april 2011, AR 2010/AB/200.

(157) Arbrb. Oudenaarde (3e k.) 20 maart 2014, AR 13/551/A, www.juridat.be.

(158) Arbh. Brussel 12 mei 2011, AR 2010/AB/614, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2011_05_12_2010_ab_614.pdf.

Verder kan aan de werkbereidheidsvoorwaarde worden voldaan door deelname aan vorming en opleiding. Zo oordeelde het arbeidshof te Brussel dat het leefloon niet kon worden geweigerd aan een persoon die zich vooral toespitste op vorming en opleiding (159), eerder dan op concrete sollicitaties en aanwervingsprocessen. *In casu* ging het om een aanvrager van Afrikaanse afkomst met zeer jonge kinderen. Gezien de context was het Hof de mening toegedaan dat *"le choix d'effectuer des formations de base avant d'entamer une formation qualifiante d'auxiliaire de l'enfance, était le seul choix qui pouvait être fait en l'espèce"* (160). Bovendien was het Hof niet mild ten aanzien van het OCMW, waaraan het uitdrukkelijk verweet geen hulp aan de betrokkene te hebben geboden in het kader van haar opleidingstraject.

Maar hoever of, in ieder geval, hoelang kunnen studies, vormingen of opleidingen duren zonder het recht op maatschappelijke integratie te verliezen? Enerzijds *"poursuivre inlassablement des études pour ne les voir jamais aboutir ne présente aucune utilité pour la société, ni à terme pour l'intéressé, mais au contraire présente un coût social injustifié"* (161). Anderzijds heeft iedereen recht op falen. Om verschillende redenen is het mogelijk dat studies of opleidingen niet van de eerste keer met succes worden bekroond. Het komt er dus op neer een evenwicht te vinden tussen de mogelijkheid zijn werkbereidheid aan te tonen door het volgen van studies of opleidingen en een eeuwigdurende, vergeefse voorzetting daarvan. Dat evenwicht wordt beoordeeld aan de hand van drie criteria die in de rechtspraak van de onderzochte periode worden bevestigd (162):

- de leerbekwaamheid;
- de aard van de studie of opleiding;
- de werkbereidheid in het kader van de studie of opleiding.

De leefloner moet in staat zijn om voor zijn studie of opleiding te slagen. Hij moet zich inzetten, naar de les gaan, studeren enz. Het OCMW kan aan de leefloner die meermaals faalt, opleggen zijn studie of opleiding stop te zetten en naar een baan te zoeken om zijn recht op maatschappelijke integratie te behouden (163). Het OCMW kan ook het leefloon weigeren *"als de studieduur veel te lang is omdat het van de student mag worden verwacht dat hij de nodige inspanningen doet om de studie binnen een aanvaardbare periode te beëindigen"* (164). Daarnaast moet de opleiding van dien

(159) Arbh. Brussel (8e k.) 24 oktober 2012, AR 2011/AB/207, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2012_10_24_2011_ab_207.pdf.

(160) Arbh. Brussel (8e k.) 24 oktober 2012, AR 2011/AB/207, punt 12, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2012_10_24_2011_ab_207.pdf.

(161) Arbh. Luik (5e k.) 21 december 2005, AR 33.298/05, vermeld in Arbh. Luik 23 augustus 2011, AR 2010/AN/191, www.terralaboris.be/IMG/doc/CTLn_2011_08_23_2010_AN_191.doc.

(162) Voor meer details hierover verwijzen we naar de leerrijke bijdrage van M. De Wilde, D. Cuypers, D. Torfs en K. Hermans, "Studeren met een leefloon: regelgeving en praktijk", *TORB* 2012, 13/5, 298-315.

(163) Arbh. Brussel (8e k.) 19 oktober 2011, AR 2010/AB/409; Arbh. Brussel (8e k.) 28 maart 2013, AR 2011/AB/525.

(164) Arbh. Antwerpen 20 december 2013, AR 2013/AH/159, www.juridat.be.

aard zijn dat ze de kansen van de leefloner op de arbeidsmarkt verhoogt. Dit criterium wordt bijgevolg beoordeeld op basis van de werkelijke situatie van de aanvrager, rekening houdend met zijn reeds verworven kwalificaties (165), zijn ervaring (166), zijn leeftijd (167), zijn verdienvermogen (168) enz. Ten slotte speelt de werkbereidheid van de betrokkene tijdens zijn studie ook een rol. In de mate van het mogelijke moet de leefloner gedurende de studie- of opleidingsperiode werken, desnoods door een deeltijdse betrekking te aanvaarden of door studentenjob aan te nemen tijdens de schoolvakantie (169).

Volledigheidshalve dienen we ook te verwijzen naar de rechtspraak van het arbeidshof te Antwerpen in verband met werkbereidheid. Het hof steunt onder meer op het leren van de Nederlandse taal om de werkbereidheid van de aanvrager (al dan niet) aan te tonen. Zo besliste het bijvoorbeeld dat men kan verwachten *"van een aanvrager die de Nederlandse taal niet beheerst, (...) Nederlands te leren"* (170) en dat de leeftijd van de aanvrager (*in casu* 61 jaar) niet relevant is. Het Hof stelde: *"van elke aanvrager van het leefloon mag immers een inspanning worden verwacht om Nederlands te leren en zo naar werk te kunnen zoeken indien deze hiervoor medisch geschikt is"* (171). Aangezien de aanvrager het Nederlands niet beheerste en onvoldoende inspanningen deed om de taal te leren, besloot het hof dat de betrokkene niet werkbereid was en dat hij bijgevolg geen recht op leefloon meer had.

b. Recht op maatschappelijke dienstverlening

Op basis van artikel 60, § 3, lid 2 OCMW-Wet is het recht op maatschappelijke dienstverlening afhankelijk van de werkbereidheid van de aanvrager. Sinds 2002 verwijst die bepaling expliciet naar de voorwaarden opgenomen onder artikel 3, 5° Leefloonwet. In de praktijk is het onontbeerlijk dat het OCMW, dat de naleving van bepaalde voorwaarden aan de aanvrager van maatschappelijke dienstverlening wenst op te leggen, klare en duidelijke taal gebruikt ten aanzien van de aanvrager, zodat het voor die laat-

(165) Arbh. Brussel (8e k.) 8 september 2011, AR 2010/AB/980, www.terralaboris.be/IMG/pdf/CTB_2011_09_08_2010_AB_980.pdf: *"n'est pas un motif d'équité la poursuite d'étude à l'université avec une passerelle et un master lorsque la demanderesse est en possession d'un baccalauréat en comptabilité permet une insertion professionnelle"*.

(166) Arbh. Brussel (8e k.) 21 mei 2015, AR 2014/AB/606, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2015_05_21_2014_ab_606.pdf: *"[le demandeur] n'apporte aucun élément concret qui pourrait faire croire que, en obtenant un master en gestion à l'université, il pourrait sensiblement augmenter ses possibilités d'insertion professionnelle"*.

(167) Cass. 22 september 2008, *Soc.Kron.* 2009, 421.

(168) Cass. 22 september 2008, *Soc.Kron.* 2009, 421.

(169) Arbh. Brussel (8e k.) 29 juni 2011, AR 2009/AB/52552, www.terralaboris.be/IMG/pdf/CTB_2011_06_29_2009_AB_52552.pdf.

(170) Arbh. Antwerpen 15 november 2011, AR 2011/AA/135, www.juridat.be.

(171) Arbh. Antwerpen 15 november 2011, AR 2011/AA/135, www.juridat.be.

ste even klaar en duidelijk is dat de toekenning van de maatschappelijke dienstverlening onderworpen is aan welbepaalde voorwaarden (172), zoals werkbereidheid.

Als het OCMW een baan aan de aanvrager voorstelt in het kader van de toepassing van artikel 60, § 7 OCMW-Wet, dient het rekening te houden met de professionele en lichamelijke bekwaamheid van de aanvrager (173). Op zijn beurt moet de aanvrager elke arbeidsbetrekking aanvaarden die in overeenstemming is met zijn kwalificaties (174), behalve wanneer dit niet mogelijk is om billijkheids- of gezondheidsredenen (175).

Als een gerechtigde op maatschappelijke dienstverlening zijn studie niet met succes kan volbrengen, kan het OCMW hem opleggen om te gaan werken. Hierover wordt op dezelfde wijze geoordeeld als in het kader van het recht op maatschappelijke integratie (176) (*supra*).

4. Uitputting van het recht op uitkeringen en onderhoudsgeld

a. Uitputting van het recht op sociale uitkeringen

Artikel 3, 6° Leefloonwet bepaalt dat, om het recht op maatschappelijke integratie te kunnen genieten, de persoon zijn rechten op uitkeringen, die hij kan genieten krachtens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving, moet laten gelden.

Ook al is er geen gelijkaardige bepaling expliciet in de OCMW-Wet opgenomen, toch wordt uit het residuaire karakter van de maatschappelijke dienstverlening afgeleid dat de gerechtigde zich moet beroepen op de andere mogelijkheden die hem zouden toelaten een menswaardig leven te leiden. In dat kader is het OCMW ertoe gehouden om de gerechtigde bij te staan in de verschillende acties die hij zou moeten ondernemen om zijn rechten te laten gelden (177).

Gedurende de periode 2011-2015 werden geen specifieke ontwikkelingen dienaangaande vastgesteld (178).

(172) Arbh. Brussel (8e k.) 5 februari 2014, AR 2012/AB/774, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2014_02_05_2012_ab_774.pdf.

(173) GwH 14 januari 2004, nr. 5/2004; zie ook over die beslissing JTT 2005, 132 en Soc.Kron. 2004, 294.

(174) Arbh. Luik (afd. Namen) 17 april 2012, AR 2011/AN/97, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctln_2012_04_17_2011_an_97.pdf.

(175) Arbh. Luik (afd. Namen) 27 december 2011, AR 2011/AN/146, geciteerd in Arbh. Luik (afd. Namen) 17 april 2012, AR 2011/AN/97, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctln_2012_04_17_2011_an_97.pdf.

(176) Arbh. Brussel (8e k.) 19 oktober 2011, AR 2010/AB/409, www.terralaboris.be/IMG/pdf/CTB_2011_10_19_2010_AB_409.pdf; Arbh. Brussel (8ste k.) 28 maart 2013, AR 2011/AB/525, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2013_03_28_2011_ab_525.pdf.

(177) Art. 60, § 2 OCMW-Wet.

(178) Voor een volledig overzicht van de rechtspraak 2012, verwijzen we naar de uitstekende bijdrage van L. VENV, *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het*

b. Uitputting van het recht op onderhoudsgeld

In beginsel primeert de familiale solidariteit op de maatschappelijke solidariteit. Zo stelt artikel 4 Leefloonwet dat "er kan van de betrokkene worden gevergd dat hij zijn rechten laat gelden op onderhoudsgeld vanwege daartoe gehouden personen". Onder 'gehouden personen' wordt verstaan: de echtgenoot of, in voorkomend geval, de ex-echtgenoot, de ascendenten, de descendenten in de eerste graad, de adoptant en de geadopteerde.

Volgens de bewoordingen van de wet gaat het duidelijk om een mogelijkheid en niet om een verplichting (179). In dat kader is het OCMW ertoe verplicht om een sociaal onderzoek uit te voeren naar het bijdragevermogen van de schuldenaars van onderhoudsgeld (180) en de mogelijke gevolgen die voortvloeien uit een verwijzing naar die laatsten (181). Als het OCMW nalaat een dergelijk onderzoek te voeren, kan het niet weigeren om de aanvrager het leefloon toe te kennen (182). Bovendien volstaat de ernstige verstoring van de ouder-kindrelatie niet om zomaar een beroep op de ouders in het kader van hun verplichting tot onderhoudsgeld uit te sluiten (183). Ten slotte kan de verplichting tot onderhoudsgeld zowel in geld als *in natura* worden uitgevoerd. Zo oordeelde bijvoorbeeld het arbeidshof te Brussel dat het bieden van onderdak aan de aanvrager volstond om de onderhoudsverplichting na te komen: "*la fille de Madame P chez qui elle réside depuis son arrivée en Belgique, satisfait largement, par l'hébergement qu'elle accorde, à ses obligations alimentaires. (...) Le C.P.A.S. ne pourrait raisonnablement exiger une contribution plus large.*" (184)

HOOFDSTUK IV. PROCEDURE

Gedurende de voorbije vijf jaar werden geen aanzienlijke wijzigingen aangebracht in de toepasselijke procedure op aanvragen tot maatschappelijke integratie of dienstverlening.

De traditionele stappen en voorwaarden blijven onverkort van toepassing:

- informatie- en samenwerkingsplicht van de aanvrager (185);

recht op maatschappelijke dienstverlening, Gent/Brussel, UGent – POD Maatschappelijke Integratie, 2014, 44-45.

(179) Arbrb. Bergen (5e k.) 14 mei 2013, AR 12/3317/A-12/3318/A, www.stradalex.be; Arbh. Brussel (8e k.) 29 mei 2013, AR 2011/AB/1086, www.juridat.be.

(180) Arbh. Antwerpen, (10e k.) 17 december 2013, Soc.Kron. 2015, nr. 3, 127.

(181) Arbrb. Bergen (5e k.) 14 mei 2013, AR 12/3317/A-12/3318/A, www.stradalex.be.

(182) Arbrb. Bergen (5e k.) 14 mei 2013, AR 12/3317/A-12/3318/A, www.stradalex.be.

(183) Arbh. Brussel (8e k.) 18 april 2013, AR 2011/AB/830, www.juridat.be.

(184) Arbh. Brussel (8e k.) 29 mei 2013, AR 2011/AB/1086, www.juridat.be.

(185) Art. 17-19 Leefloonwet; art. 58 en 60 OCMW-Wet; art. 9 Handvest sociaal verzekerde.

- afspraak met een maatschappelijk werker en sociaal onderzoek (186);
- indiening van de aanvraag bij de OCMW-raad en verhoorrecht van de aanvrager (187);
- beslissing van de raad en eventueel beroep (188).

Op basis van de onderzochte rechtspraak staan we even stil bij, enerzijds, de beslissing van de OCMW-raad en de eventuele betwistingen daarvan, en anderzijds, de samenwerkingsplicht van de aanvrager.

§ 1. BESLISSING VAN DE RAAD EN BETWISTINGEN

De OCMW-raad moet beslissen binnen de 30 dagen die volgen op de ontvangst van de aanvraag tot maatschappelijke integratie (189) en binnen de maand volgend op de aanvraag tot maatschappelijke dienstverlening (190). Tegen de (afwezigheid van) beslissing kan beroep worden aangetekend binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de (afwezigheid van) beslissing. In dat kader heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat de weigering van het OCMW om maatschappelijke hulpverlening toe te kennen, kan worden afgeleid uit de omstandigheden (191). Bovendien is het Hof van oordeel dat de betrokkene die wenst de 'beslissing' van het OCMW aan te vechten, niet moet wachten op het verstrijken van de beslissingstermijn, als de weigering uit de omstandigheden kan worden afgeleid, ook al heeft het OCMW geen uitdrukkelijke weigeringsbeslissing genomen (192).

- (186) Art. 9 Handvest sociaal verzekerde; art. 6 Leefloon-KB; M. DE RUE, "La procédure administrative" in H. MORMONT en K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – intégration sociale. Le droit en pratique*, Brussel, la Charte, 2011, 544; S. JACQUET, "La banque carrefour de la sécurité sociale un outil indispensable", CPAS + 2013, nr. 2, 2-4; F. KURZ, "Droit au revenu d'intégration et administration de la preuve – Quelques réflexions au départ d'un arrêt de la cour du travail de Liège", JTT 2014, nr. 24, 387.
- (187) Inzake maatschappelijke integratie wordt het verhoorrecht uitdrukkelijk voorzien in art. 20 Leefloonwet. De OCMW-Wet bevat geen gelijkaardige bepaling. Op grond van het beginsel van goed bestuur lijkt het ons verantwoord om het verhoorrecht eveneens toe te passen op aanvraag tot maatschappelijke hulpverlening. In die zin, zie M. DE RUE, "La procédure administrative" in H. MORMONT en K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – intégration sociale. Le droit en pratique*, Brussel, la Charte, 2011, 547-548. Over het hoorrecht, zie Arbh. Gent 10 februari 2012, 2011/AR/85, www.juridat.be.
- (188) Cass. 10 juni 2013, AR S.12.0148.F; Cass. 10 september 2012, AR S.11.0102.F; Arbh. Brussel (21e k.) 18 oktober 2012, JT 2013, nr. 9, 161-162; Arbh. Luik (6e k.) 27 mei 2011, AR 2007/AL/35.111, www.juridat.be.
- (189) Art. 21, § 1 Leefloonwet.
- (190) Art. 71, lid 2 OCMW-Wet.
- (191) Cass. 10 juni 2013, AR S.12.0148.F; Cass. 10 september 2012, AR S.11.0102.F.
- (192) Cass. 10 juni 2013, AR S.12.0148.F.

§ 2. SAMENWERKINGSPLICHT

Zoals onlangs herhaald in de rechtspraak, is de samenwerkingsplicht van de aanvrager geen toekenningsvoorwaarde (193) maar wel een procedurevoorwaarde (194). Enerzijds moet het OCMW het nodige doen om op eigen initiatief de nodige inlichtingen en gegevens te vergaren, zodat het de aanvraag kan onderzoeken; anderzijds is de aanvrager ertoe gehouden om mee te werken aan het sociaal onderzoek (195) en om de relevante gegevens aan het OCMW te verschaffen. Deze samenwerking tussen het OCMW en de aanvrager moet het OCMW in staat stellen een verantwoorde beslissing te nemen. Het spreekt dus voor zich dat het gebrek aan medewerking van de aanvrager een gunstige beslissing in de weg kan staan (196). Desalniettemin oordeelde het arbeidshof te Brussel dat de aanvrager geen gebrek aan samenwerking kan worden verweten als het OCMW zijn eigen verplichting om uit eigen initiatief de nuttige informatie in te zamelen, niet heeft nageleefd (197). Die laatste verplichting van het OCMW vloeit voort uit artikel 11 Handvest sociaal verzekerde (198) en werd in een recente omzendbrief van de POD Maatschappelijke Integratie bevestigd (199). Zo moet het OCMW bijvoorbeeld eerst en vooral de gegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid raadplegen (200).

Als de aanvrager verzuimt bestaansmiddelen aan te geven waarvan hij het bestaan kent, als hij onjuiste of onvolledige verklaringen aflegt of als hij nalaat het OCMW op de hoogte te brengen van nieuwe gegevens die een weerslag kunnen hebben op de

- (193) Arbh. Brussel (8e k.) 29 mei 2013, AR 2011/AB/1172, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2013_05_29_2011_ab_1172.pdf; Arbh. Luik (6e k.), 9 september 2011, AR 2010/AL/356, www.terralaboris.be/IMG/doc_CTL_2011_09_09_2010_AL_356.doc.
- (194) Arbh. Luik 9 september 2011, AR 2010/AL/356, punt 1.3., www.terralaboris.be/IMG/doc_CTL_2011_09_09_2010_AL_356.doc.
- (195) Arbh. Luik (5e k.) 25 juni 2014, AR 2013/AL/447, vermeld door F. KURZ, "Droit au revenu d'intégration et administration de la preuve – Quelques réflexions au départ d'un arrêt de la cour du travail de Liège", JTT 2014, nr. 24, 386.
- (196) Arbh. Bergen 21 oktober 2015, AR 2014/AM/388; Arbh. Luik (5e k.) 30 juli 2013, AR 2012/AL/197, vermeld in Arbh. Luik 5 december 2013, AR 2013/AN/70, www.terralaboris.be/IMG/doc/ctln_2013_12_05_2013_an_70.doc; Arbh. Luik (5e k.) 6 februari 2013, AR 2012/AL/239, vermeld door F. KURZ, "Droit au revenu d'intégration et administration de la preuve – Quelques réflexions au départ d'un arrêt de la cour du travail de Liège", JTT 2014, nr. 24, 386.
- (197) Arbh. Brussel (8e k.) 7 maart 2012, AR 2010/AB/995, punt 11, www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2012_03_07_2010_ab_995.pdf.
- (198) M. DE RUE, "La procédure administrative" in H. MORMONT en K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – intégration sociale. Le droit en pratique*, Brussel, la Charte, 2011, 532.
- (199) Omzendbrief 14 maart 2014 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in het kader van de maatschappelijke dienstverlening door de OCMW's die overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 april 1965 door de Staat terugbetaald wordt, www.mi-is.be/be-nl/doc/ocmw/omzendbrief-betreffende-de-minimumvoorwaarden-voor-het-sociaal-onderzoek.
- (200) BERGER meent dat men de aanvrager niet kan verwijten bepaalde inlichtingen niet door te geven als diezelfde inlichtingen beschikbaar zijn bij de Kruispuntbank Sociale Zekerheid. J.-M. BERGER, "L'enquête sociale – De la relation de confiance à la lutte contre la fraude sociale", CPAS+ 6-7/2012, 3.

hulp die hem wordt verleend, kan de gevraagde tussenkomst hem (tijdelijk) worden geweigerd. In de rechtsleer wordt de nadruk gelegd op het feit dat dergelijke sancties strikt moeten worden toegepast (201). Bovendien is het OCMW ertoe gehouden om eerst de betrokkene aan zijn informatieplicht te herinneren vooraleer een beslissing te nemen.

Naar aanleiding van de discussie over het begrip 'menselijke waardigheid' hebben we de vraag gesteld naar de retroactieve toekenning van maatschappelijke hulpverlening (*supra*). Die vraag stelt zich hier ook. Als de aanvrager de nodige (gevraagde) inlichtingen laattijdig meedeelt, kan het OCMW hem dan de nodige hulp verlenen met terugwerkende kracht, m.a.w. ook voor het verleden? Uit de onderzochte rechtspraak blijkt dat het OCMW dergelijke hulp retroactief kan verlenen als het in staat is om de betrouwbaarheid van de informatie na te gaan en als die informatie bewijst dat de aanvrager aan de wettelijke toekenningsvoorwaarden voldeed. In geval van betwisting komt het aan de arbeidsgerechten toe om daarover te beslissen. Net als de OCMW's dienen de arbeidsgerechten over de betrouwbaarheid van de gegevens en de naleving van de wettelijke voorwaarden te oordelen. Beide elementen zijn hoe langer hoe meer van cruciaal belang, daar de arbeidsgerechten steeds sterker de nadruk leggen op de samenwerkingsplicht van de aanvrager.

§ 3. SOCIAAL ONDERZOEK

1. Modaliteiten van het sociaal onderzoek

Zoals reeds gezegd, is het sociaal onderzoek uiterst belangrijk om de staat van behoefte, het gebrek aan bestaansmiddelen en de meest aangepaste hulpverlening te bepalen. Dit onderzoek steunt vooral op de samenwerking tussen de maatschappelijk werker en de aanvrager die *idealiter* een vertrouwensrelatie hebben.

Op basis van artikel 44 Programmawet 27 december 2012 (202) dat een nieuwe § 1 invoerde in de Leefloonwet, nam de wetgever op 1 december 2013 het koninklijk besluit betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek (203) aan. Daarin wordt het sociaal onderzoek als volgt gedefinieerd: "het individueel onderzoek dat het centrum toelaat de nodige informatie in te zamelen om te besluiten met een nauwkeurige diagnose nopens het bestaan en de omvang van de behoefte aan dienstverlening en de meest passende middelen voorstelt om daarin te voorzien". De bepalingen van dat koninklijk besluit worden eveneens aangevuld door een omzendbrief van de POD Maatschappelijke Integratie (204), die zowel de maatschappelijke integratie als de maatschappelijke dienstverlening betreft.

(201) M. DE RUE, "La procédure administrative" in H. MORMONT en K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – intégration sociale. Le droit en pratique*, Brussel, la Charte, 2011, 543.

(202) Art. 44 Programmawet (I) 27 december 2012, BS 31 december 2012.

(203) KB 1 december 2013 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek verricht overeenkomstig artikel 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 14 maart 2014.

(204) Omzendbrief 14 maart 2014 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in

De volledige inhoud van het sociaal onderzoek wordt in het kader van onderstaande bijdrage niet vermeld. We verwijzen hiervoor naar de omzendbrief van de POD Maatschappelijke Integratie die vrij gedetailleerd is. Vermits het huisbezoek nogal veel pennen in beweging heeft gebracht, beperken we ons tot de vermelding dat "het huisbezoek integraal deel uitmaakt van het sociaal onderzoek" en dat "het huisbezoek een essentieel element is om een inschatting te kunnen maken van de behoefte van de hulpaanvrager" (205). Dit bezoek kan al dan niet voorafgaandelijk worden aangekondigd en kan meermaals plaatsvinden. Daarnaast wordt in de omzendbrief duidelijk gezegd dat de OCMW's de elektronische gegevensstromen van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid dienen te gebruiken. Zoals hoger vermeld, vloeit die verplichting eveneens voort uit het Handvest sociaal verzekerde.

2. Bewijskracht

Het sociaal onderzoek is doorslaggevend wat betreft de vaststellingen die de maatschappelijk werker zelf heeft gedaan (206). Die vaststellingen hebben bewijskracht. Die bewijskracht geldt daarentegen niet voor de gevolgtrekkingen die de maatschappelijk werker in het verslag formuleert, noch voor de oprechtheid van de verklaringen die hij opgenomen heeft (207).

3. Eerbiediging van het privéleven

De omvang van het sociaal onderzoek doet ongetwijfeld de vraag rijzen naar de eerbiediging van het privéleven, te meer daar het huisbezoek en de raadpleging van bankafschriften e.d. uitdrukkelijk worden voorzien.

In zijn openingsrede (208) d.d. 2014 verantwoordt advocaat-generaal Kurz het huisbezoek aan de hand van drie argumenten. De inmenging van de overheid in het privéleven van de betrokkene is wettelijk verantwoord, aangezien dit bij koninklijk besluit

het kader van de maatschappelijke dienstverlening door de OCMW's die overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 april 1965 door de Staat terugbetaald wordt, www.mi-is.be/be-nl/doc/ocmw/omzendbrief-betreffende-de-minimumvoorwaarden-voor-het-sociaal-onderzoek.

(205) Omzendbrief 14 maart 2014 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in het kader van de maatschappelijke dienstverlening door de OCMW's die overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 april 1965 door de Staat terugbetaald wordt, www.mi-is.be/be-nl/doc/ocmw/omzendbrief-betreffende-de-minimumvoorwaarden-voor-het-sociaal-onderzoek.

(206) Art. 8 KB 1 december 2013 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek verricht overeenkomstig artikel 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 14 maart 2014.

(207) J.-M. BERGER, "De la relation de confiance à la lutte contre la fraude sociale", CPAS+ 2012, nrs. 6-7, 4; F. KURZ, "Droit au revenu d'intégration et administration de la preuve – Quelques réflexions au départ d'un arrêt de la cour du travail de Liège", JTT 2014, nr. 24, 387-388.

(208) F. KURZ, "Droit au revenu d'intégration et administration de la preuve – Quelques réflexions au départ d'un arrêt de la cour du travail de Liège", JTT 2014, nr. 24.

voorzien is. Bovendien is het doel van de wetgever, in dat kader, van openbare orde, daar het gaat om een doelstelling van gezondheidsbescherming in de brede zin van het woord, en van gepast gebruik van overheidsmiddelen. Daarnaast maakt KURZ een onderscheid tussen het huisbezoek, dat verplicht en opdringerig is, en het bezoek aan huis. Dat laatste bestaat erin bij de betrokkene aan te bellen om binnen te worden uitgenodigd. In dat geval staat het de betrokkene vrij om de maatschappelijk werker al dan niet binnen te laten. Die vrijheid is nochtans vrij relatief, want als de betrokkene weigert om de maatschappelijk werker thuis te ontvangen, kan zijn weigering worden geïnterpreteerd als een gebrek aan samenwerking ... Ten slotte beschouwt KURZ het huisbezoek als een mogelijkheid om de staat van behoefte gemakkelijk aan te tonen (209).

De vraag naar de eerbiediging van het privéleven stelt zich ook in het kader van feiten en elementen die in het openbaar worden vastgesteld. Volgens advocaat-generaal KURZ: *"la validité d'une observation serait soumise à un examen mettant en balance l'intérêt du C.P.A.S. de vérifier au moyen d'une méthode d'observation la véracité des déclarations faites par un demandeur d'aide et l'intérêt de ce dernier à conserver son intimité, ce qui devrait permettre de conclure à la finalité légitime du moyen mis en œuvre."* (210) Die vraag strekt zich uit tot de sociale netwerken die als 'openbare plaatsen' van internetgebruikers kunnen worden beschouwd. Kan de informatie die via sociale netwerken wordt verspreid, een invloed hebben op het al dan niet toekennen van sociale rechten? Onlangs was het arbeidsgerecht te Brussel van oordeel dat dergelijke informatie door het OCMW wel mocht worden benut, voor zover het OCMW de correctheid ervan controleert. In een gelijkaardige zaak besloot het arbeidshof dat "het feit dat een dame in mannelijk gezelschap gezien werd, en dit zowel in haar woonplaats als daarbuiten, en dat zij op Facebook meldde dat zij zozeggend met iemand samenleeft, is geen bewijs van samenwonen indien ieder zijn afzonderlijk adres behoudt en, wat dit adres betreft, zelf voor de huur- en energiekosten blijft instaan, zonder dat er enig bewijs is van een economische samenwoning" (211). Met andere woorden, de informatie die via sociale netwerken wordt verspreid, is op zich niet voldoende om de toekenning van sociale rechten te weigeren, maar ze kan als een aanwijzing worden beschouwd die naar aanleiding van het sociaal onderzoek moet worden nagegaan. In de komende jaren is het alleszins aangewezen om aandacht te besteden aan de invloed van die 'nieuwe' informatienetwerken op de toekenning van maatschappelijke integratie en van maatschappelijke dienstverlening.

(209) F. KURZ, "Droit au revenu d'intégration et administration de la preuve – Quelques réflexions au départ d'un arrêt de la cour du travail de Liège", *JTT* 2014, nr. 24, 388.

(210) Arrb. Brussel (12e k.) 2 december 2013, AR 13/9505/A, *Soc.Kron.* 2015, nr. 3, 143-144: *"même si le C.P.A.S. a vérifié l'existence des conditions d'octroi en raison d'une dénonciation anonyme, le tribunal peut en tenir compte dans la mesure où le C.P.A.S. ne se base pas sur cette dénonciation pour justifier les décisions litigieuses mais bien sur les preuves recherchées et récoltées à la suite de cette dénonciation. Les déclarations faites en public, sur une page Facebook, doivent être considérées comme un aveu extrajudiciaire. L'état de besoin n'est pas établi lorsque, sur sa page Facebook, l'intéressée se qualifie de commerçante et indépendante, et qu'elle y fait état de nombreux voyages à l'étranger et de l'existence d'un salon de coiffure à domicile"*.

(211) Arrb. Brussel (8e k.) 13 juni 2012, *Soc.Kron.* 2012, nr. 8, 444.

HOOFDSTUK V. STANDSTILLVERPLICHTING

Het staat vast dat artikel 23 Gw. een standstillverplichting inhoudt (212). Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof staat de standstillverplichting in de weg "dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang" (213). In 2002 heeft het Grondwettelijk Hof voor de eerste keer verklaard dat het recht op sociale bijstand zoals bepaald door artikel 23 Gw. een standstillverplichting inhoudt (214). Dit standpunt werd later meermaals bevestigd (215).

Als het moest oordelen over geschillen in verband met sociale bijstand, steunde het Grondwettelijk Hof tot 2011 niet op de klassieke definitie van de standstillverplichting. Bovendien onderzocht het steeds mogelijke schendingen van de Grondwet in het kader van artikel 23 Gw., samengelezen met de artikelen 10 en 11 Gw., en niet op basis van een eventuele schending van artikel 23 Gw. alleen. Ten slotte nam het Hof geen standpunt in inzake het bestaan van redenen van algemeen belang die een vermindering van het beschermingsniveau van de sociaal gerechtigden zouden kunnen verantwoorden. Bepaalde auteurs leidden daaruit af dat het Hof nogal (te) welwillend was ten aanzien van de wetgever (216).

Maar tussen 2011 en 2015 kan een evolutie worden vastgesteld in de relevante rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Enerzijds heeft het Hof meermaals de beweegredenen van de wetgever onderzocht aan de hand van het begrip 'algemeen belang' en de draagwijdte ervan (217), en anderzijds heeft het Hof, naar aanleiding van ge-

(212) Over het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, zowel op nationaal als internationaal niveau, zie o.a. L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat. Over de harde kern van deze grondrechten en de proportionaliteitstoets bij een vermindering van het sociale beschermingsniveau", *RW* 2014-15, nr. 21, 80. Zie eveneens J.-F. NEVEN, E. DERMINE, S. PALATÉ en S. GILSON, "Les droits à la sécurité sociale et à l'aide sociale, médicale et juridique" in M. VERDUSSEN en N. BONBLED, *Les droits constitutionnels en Belgique, Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Vol. II, Brussel, Bruylant, 2011, 1323-1383; I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Brussel, Bruylant, 2008; G. MAES, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in art. 23 G.W.: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", *RW* 2005-06, nr. 28, 1081-1094.

(213) Zie bv. GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.6.2. en B.7.1.; GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.6.2.; GwH 14 september 2006, nr. 137/2006, B.7.1.; GwH 14 december 2005, nr. 189/2005, B.9.; GwH 14 september 2006, nr. 137/2006, B.7.1.

(214) GwH 27 november 2002, nr. 169/2002.

(215) GwH 28 juli 2006, nr. 123/2006; GwH 14 januari 2004, nr. 5/2004.

(216) I. HACHEZ, "Le principe de standstill: actualités et perspectives", *RCJB* 2012, 11; J.-F. NEVEN, E. DERMINE, S. PALATÉ en S. GILSON, "Les droits à la sécurité sociale et à l'aide sociale, médicale et juridique" in M. VERDUSSEN en N. BONBLED, *Les droits constitutionnels en Belgique, Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Vol. II, Brussel, Bruylant, 2011, 1359.

(217) GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014; GwH 27 juli 2011, nr. 135/2011.

schillen inzake maatschappelijke dienstverlening, voor het eerst geoordeeld dat de standstillverplichting geschonden werd (218).

Zoals eerder gezegd, trachtte de wetgever in 2013 (219) bepaalde wettig in België verblijvende vreemdelingen uit te sluiten van het recht op maatschappelijke hulpverlening door de invoering van artikel 57sexies in de OCMW-Wet. De doelgroep van de wetgever bestond uit vreemdelingen die over een arbeidsvergunning B of over een beroepskaart beschikten en die om die reden, conform artikel 9bis wet 15 december 1980, een verblijfsvergunning hadden gekregen.

De doelstelling van de wetgever was drievoudig (220):

- bestrijding van sociale fraude;
- bestrijding van fraude inzake toegang tot het verblijfsrecht;
- budgettaire doelstelling (221).

Het Grondwettelijk Hof sprak zich niet expliciet uit over de budgettaire doelstelling van de wetgever (222), maar verklaarde dat de bestrijding van sociale fraude en van fraude inzake toegang tot het verblijfsrecht een legitiem doel was.

De automatische toepassing van de aangevochten maatregel op alle wettig in België verblijvende vreemdelingen met een arbeidsvergunning B of een beroepskaart was evenwel een knelpunt. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de maatregel onevenredig was ten aanzien van het beoogde doel van de wetgever. Het Hof was niet mild in zijn bewoording: "Ook al kan de legitieme doelstelling van fraudebestrijding bepaalde maatregelen rechtvaardigen, waaronder de weigering van maatschappelijke dienstverlening aan vreemdelingen, van wie men kan aantonen dat zij proberen die op ongeoorloofde wijze te verkrijgen, of het einde van het verblijfsrecht van vreemdelingen, die ze ten onrechte hebben verkregen, toch kan zij niet verantwoorden dat een abstract gedefinieerde categorie van vreemdelingen die legaal op het grondgebied verblijven, wordt uitgesloten van het recht om een beroep te doen op maatschappelijke dienstverlening, in geval van een door het OCMW gecontroleerde situatie van behoeftigheid, en bijgevolg wordt uitgesloten van het recht om een menswaardig leven te leiden. De in het geding zijnde maatregel is onevenredig ten opzichte van de

(218) GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015; GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014.

(219) Programmawet 28 juni 2013, BS 1 juli 2013.

(220) GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.4.1.-B.4.3. en B.7.2.

(221) De staatssecretaris werd door de regering belast om 5 miljoen euro te vinden voor de toegang tot het OCMW. GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.4.3., waarin wordt verwezen naar de parlementaire werkzaamheden van de Senaat (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2169/4, 3).

(222) Impliciet was het Hof van oordeel dat het budgettaire doel van de wetgever verantwoord was: "De wetgever kan zich terecht erover bekommeren fraude inzake maatschappelijke dienstverlening te voorkomen, teneinde de per definitie beperkte middelen welke aan die dienstverlening worden besteed voor te behouden voor personen die ze echt nodig hebben. Het behoort tot zijn verantwoordelijkheid de gepaste maatregelen te nemen (...)" (GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.9.1).

nagestreefde doelstellingen" (223). Voor één keer is er geen sprake van een maatregel die 'niet evenredig' is maar wel 'onevenredig'.

Omwille van het onevenredige karakter van de maatregel ten aanzien van het beoogde doel, besloot het Hof dat de aanzienlijke achteruitgang van het recht op maatschappelijke dienstverlening, voortvloeiend uit die maatregel, niet door enige reden van algemeen belang kon worden verantwoord (224). Anders gezegd, wegens de onevenredigheid van de betwiste maatregel wordt de standstillverplichting geschonden, daar de aanzienlijke achteruitgang inzake maatschappelijke dienstverlening niet wordt verantwoord.

CONCLUSIE

Onze bijdrage over de ontwikkelingen van de laatste vijf jaar is verre van exhaustief. We hebben bewust bepaalde onderwerpen en vragen buiten beschouwing gelaten om ons toe te spitsen op een aantal thema's. We denken bijvoorbeeld aan de sociale bescherming van gedetineerden, aan de sociale bijstand voor jongeren of nog aan rechtsvragen zoals verjaring, schuldvordering, herziening enz. Schrijven is ook kiezen en ten opzichte van de omvang van de materie hebben wij keuzes moeten maken.

De evolutie van de maatschappij, de budgettaire context, de doelstelling van de wetgever(s) (of althans van de regering(en)!), de bevoegdheidsoverdrachten en de gevolgen van de zesde staatshervorming, alsook de Europese regelgeving, zullen ongetwijfeld de verdere ontwikkelingen van de bijstandsregelingen beïnvloeden. Hetzelfde kan worden gezegd van de rechtspraak van de hoogste hoven, zoals het Grondwettelijk Hof, het Hof van Justitie ..., die eveneens een impact zal hebben op die materie.

Hoe zal de toepassing van de standstillverplichting evolueren? Op welke wijze zullen de deelstaten hun nieuwe bevoegdheden uitoefenen? De Vlaamse regering heeft reeds aangekondigd dat de OCMW's vanaf 2019 ophouden te bestaan en door de gemeenten worden opgeslorpt. In welke mate zal de dienstverlening van sociaal gerechtigden daardoor worden beïnvloed? Worden op termijn de sociaal gerechtigden in Vlaanderen, Wallonië en Brussel anders behandeld? In welke richting zal de wetgeving inzake vreemdelingen, asielzoekers, EU-onderdanen evolueren, enzovoort? We hebben geen glazen bol en op dit moment lijkt het ons moeilijk om prognoses te maken of hypothesen te formuleren. De regelgeving wordt zodanig complex dat we hoe langer hoe meer het gevoel hebben een wazig pad te bewandelen. We vrezen vooral

(223) GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.9.4.

(224) "Uit het voorgaande volgt dat de aanzienlijke achteruitgang die door de in het geding zijnde bepaling wordt veroorzaakt wat betreft het recht op maatschappelijke dienstverlening dat is gewaarborgd bij art. 23 Gw., ten aanzien van de vreemdelingen die gemachtigd zijn om legaal op het grondgebied te verblijven op grond van art. 9bis wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wegens een arbeidskaart B of een beroepskaart, niet door enige reden van algemeen belang kan worden verantwoord", GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.10.1.

dat die complexiteit de grond- en mensenrechten in het gedrang brengt, terwijl de verdediging van fundamentele rechten een absolute prioriteit zou moeten blijven. Respect voor de mens en de menselijke waardigheid moet in het middelpunt van de belangstelling blijven staan.

AFKORTINGEN

Volledige benaming	Afkorting
Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 31 juli 2002	Leefloonwet
Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn	OCMW-Wet
Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie	Leefloon-KB
Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen	Wet Asielzoekers
Wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde	Handvest sociaal verzekerde
Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG	Richtlijn Vrij Verkeer
Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven	Terugkeerrichtlijn